

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
DROIT DE PÉTITION
SOUS LA RÉVOLUTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Mai 1909, à 2 h. 1/2

PAR

PAUL SAMUEL

LICENCIÉ ES-LETTRES
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

DE PARIS - FACULTE DE DROIT

DU

DROIT DE PETITION

Sous la Révolution

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
DROIT DE PÉTITION
SOUS LA RÉVOLUTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Mai 1909, à 2 h. 1/2

PAR

PAUL SAMUEL

LICENCIÉ ES-LETTRES
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { *MM. LESEUR, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547902_0054

AVANT-PROPOS

Deux principes concourent sous la Révolution au grand essor du droit de pétition : le principe de la liberté de pensée et celui de la souveraineté nationale. Le principe de la liberté de pensée, dans sa pureté primitive, ne comporte point de limites à ce qui s'écrit et s'imprime. Le principe de la souveraineté nationale dépose dans l'esprit de chaque individu l'idée qu'il a le droit de contribuer par ses lumières à l'édification du nouvel état de choses. Il en résulte deux conséquences : d'une part, la liberté illimitée engendre pour le droit de pétition, comme pour la Presse, des excès de jour en jour plus graves. D'autre part, le principe de la souveraineté nationale, par la déformation qu'on lui fait subir, prête malgré lui au droit de pétition une importance qu'il ne devrait pas avoir. Les tendances des assemblées révolutionnaires sont d'ailleurs à cet égard très variables. Si la Constituante, si la Législative ont encore du principe de la souveraineté natio-

nale une notion tout à fait conforme au système du gouvernement représentatif, la Convention par contre en étend la portée au delà de toute mesure. Aussi, tandis que le droit de pétition est contenu par les premières lois dans des limites normales, sous la Convention, il ne connaît plus de bornes.

Mais il ne suffit pas pour connaître la place qu'a tenue à une époque déterminée une institution juridique, d'en étudier le régime légal ; pour en avoir une vue complète, il faut jeter les yeux sur l'histoire et voir dans quelle mesure le droit et le fait se correspondent. Une période où une institution jouit de la plus grande liberté légale n'est point nécessairement celle où elle joue le plus grand rôle politique, et de même, son action peut être immense dans un temps où les pouvoirs publics sont mal animés envers elle. Comme le dit un des maîtres du droit constitutionnel, la meilleure preuve d'un désordre est la multiplicité des règlements faits pour le réprimer (1).

Mais il ne faudrait pas pousser trop loin la signification de cet axiome. Sans doute, les lois sont souvent impuissantes à arrêter le cours des événements. Elles n'ont souvent d'autre effet que de rendre bien apparentes les illégalités commises ; mais il serait vraiment décourageant d'être trop convaincu de la vanité des efforts du législateur pour entraver la

(1) Rossi, Cours de droit constitutionnel, 60^e leçon.

marche d'une révolution. A la vérité, nous croyons qu'il faut distinguer entre les interventions du législateur. Pourquoi les unes sont-elles vraiment efficaces, pourquoi les autres avortent-elles misérablement ? Il y a là des problèmes qu'il est parfois bien difficile de résoudre, mais dont il faut chercher tout au moins à réunir les éléments divers ; et en ce qui concerne le droit de pétition sous la Révolution, après avoir étudié son régime légal, nous essaierons de pénétrer toutes les causes multiples qui ont contribué tour à tour à sa grandeur et à sa décadence.

INTRODUCTION

Avant d'aborder la période révolutionnaire il n'est pas inutile de considérer quel était, à la veille de la Révolution, le régime légal du droit de pétition. Cette étude est d'ailleurs assez malaisée. D'abord il n'y a pas à proprement parler, à cette époque, de véritable législation sur la matière ; les textes sont rares et encore ne se rapportent-ils qu'indirectement au droit de pétition. D'autre part dans les années qui précèdent la Révolution, on voit un tel relâchement dans l'application des lois, une tolérance si large dans toutes les matières du droit public qu'on ne sait plus quelles sont les lois qui sont encore en vigueur, quelles sont celles qui sont tombées en désuétude. Aussi c'est à la jurisprudence qu'il faut s'adresser ; elle seule peut nous faire connaître les lois qui à la fin du xviii^e siècle sont encore d'une application courante et le sens qu'on doit leur attribuer.

Le 19 décembre 1788, le Parlement de Paris rend

à l'occasion d'une pétition qui lui est déférée un arrêt où les principes essentiels de la matière sont exposés d'une façon très nette (1).

Le 8 décembre 1788 avait paru à Paris un écrit intitulé « Pétition des Citoyens domiciliés à Paris (2) » ; cet écrit était l'œuvre du Docteur Guillotin et avait trait à la formation des Etats Généraux. Il exprimait les désirs et les opinions du Tiers Etat et demandait que les représentants de cet ordre aux Etats-Généraux fût au moins égal à celui des deux ordres privilégiés pris ensemble. « Nous ne voulons plus être avilis ni écrasés » disait l'auteur. Cet écrit eut un immense retentissement dans la bourgeoisie de Paris ; les 6 corps de marchands de la ville de Paris, « ceux qui vendaient les plus notables marchandises, les drapiers et merciers, les épiciers, les fabricants d'étoffes, les pelletiers, les orfèvres et marchands de vin » adoptèrent par délibération du 10 décembre 1788 la pétition des citoyens domiciliés et s'empresèrent d'en faire parvenir un exemplaire aux citoyens les plus notoires avec l'avertissement suivant :

« Si les principes qui y sont développés (dans la pétition) sont les vôtres, nous vous invitons à y donner votre adhésion ; à cet effet nous avons déposé dans l'étude de chacun de Messieurs les notaires de Paris

(1) Ch. L. Chassin, *Les élections et les cahiers de Paris*, page 71 et suivantes.

(2) L. Chassin, *op. cit.*

une copie de la pétition afin que chacun puisse y adhérer par sa signature. Ces signatures seront réunies à toutes les autres, dans le tableau de la confection et de l'impression duquel on est maintenant occupé ».

Cette pétition dénoncée au Parlement fut supprimée par l'arrêt du 19 décembre 1788 dont voici la teneur :

La Cour

« Considérant que le droit légitime qu'ont les différents corps et communautés ainsi que chaque citoyen ou particulier de faire parvenir au Roi leurs demandes par la voie des requêtes et des supplications, ne les autorise pas à remettre ces requêtes chez les officiers publics à l'effet d'y recevoir les signatures des citoyens de tous les ordres, moins encore à solliciter ces signatures par des lettres ou avertissements imprimés et répandus dans le public ce qui tendrait à former des associations contraires à l'ordre public réprouvées par les ordonnances du royaume (1) et dont les personnes mal intentionnées pourraient abuser, fait défense aux gardes des 6 corps et à tous autres de répandre à l'avenir dans le public de semblables

(1) Arrêt du Parlement de Paris qui défend les associations et confréries sans permission du roi (9 mai 1760).

Arrêt du Conseil qui défend à toutes personnes de s'assembler et de signer aucun acte ou requête sans permission du Roi. (21 juin 1717.)

lettres ou avertissements et aux notaires de recevoir pareils écrits qui compromettraient la pureté de leur étude et la confiance due à leur état, leur enjoint de remettre dans le jour au greffe de la cour les exemplaires que chacun d'eux peut avoir en l'état où ils sont. »

Tel est cet arrêt que l'on peut considérer comme contenant l'état du droit de pétition à la veille de la Révolution.

Une remarque préliminaire s'impose. Cet arrêt du Parlement de Paris qui par ses termes est bien un arrêt de principe ne pose aucune règle relative à l'objet des pétitions ; il ne fait aucune distinction entre les pétitions d'ordre privé et les pétitions politiques ; il confirme tacitement l'état de fait d'après lequel depuis longtemps déjà le pouvoir royal tolérait, sans même exiger l'autorisation préalable, la publication d'écrits politiques (1). L'interprétation que nous donnons du silence de la Cour sur ce point est d'ailleurs corroborée par l'interrogatoire du syndic en exercice des notaires. Ce dernier au cours des questions qui lui sont posées, répond que « l'arrêt du Conseil du

(1) L'auteur de la pétition avait d'ailleurs gardé un ton modéré et justifiait ainsi ses propositions : « Il faut l'avouer les Etats Généraux sont une chose neuve malgré leur ancienneté, c'est presque comme s'il était question de les assembler pour la première fois et d'en imaginer la meilleure forme possible ». (Chassin, *Elections et cahiers de Paris*, p. 38).

5 octobre dernier porte que sa Majesté aperçoit plus que jamais le prix inestimable du concours général des sentiments et des opinions ».

Ainsi l'arrêt du Parlement considère implicitement que la législation en vigueur n'édicte pour les pétitions aucune prohibition relative à leur objet. Mais en matière de droit de pétition il y a trois autres questions principales qui se posent : 1° A qui les pétitions peuvent-elles être adressées ; 2° Qui a le droit d'en former ; 3° Sous quelle forme peuvent-elles se manifester.

En ce qui concerne la première question, l'arrêt du Parlement se contente de citer le Roi. Le Roi concentre en effet tous les pouvoirs, il est à la fois le seul organe du pouvoir législatif et le chef hiérarchique de toutes les autorités administratives. Du droit d'adresser des pétitions au Roi, considéré en cette dernière qualité résulte par analogie le droit d'en faire parvenir aux divers administrateurs.

La seconde et la troisième question sont plus délicates ; elles ont entre elles d'étroits rapports, elles peuvent se pénétrer l'une l'autre comme dans l'esèce qui nous occupe.

A qui appartient le droit de pétition ? Le droit de pétition suivant l'arrêt appartient d'abord sans conteste aux individus pris isolément ; il appartient ensuite aux corps et communautés qui ont une existence légale, qui ont été autorisés par le Roi. La légis-

lation de l'ancien régime n'interdit donc pas les pétitions collectives aux associations auxquelles elle permet de vivre. C'est à leur naissance que le Gouvernement exerce son contrôle ; quand il a approuvé leurs statuts, il leur donne par ses lettres patentes un caractère officiel et estampille en quelque sorte par avance leurs pétitions futures.

L'arrêt du Parlement ne fait aucune distinction entre les corporations d'ordre privé et celles qui ont un caractère public. Mais il est évident que ces dernières sont tenues à une plus grande réserve, exception faite pour le Parlement, dont le droit de remontrances après l'enregistrement des lois constitue un privilège exclusif.

Après avoir posé le principe, le Parlement en fait l'application à l'espèce qui lui est soumise. Rappelons-nous qu'il s'agit d'une pétition individuelle à laquelle de nombreux citoyens ont donné une adhésion constatée par des signatures individuelles. Quel est le caractère de cette pétition. La réunion de signatures altère-t-elle son caractère individuel ? C'est une opinion insoutenable, puisque rien ne permet de dire que chaque signataire n'y adhère pas de son plein gré (1). Alors la pétition est légale ? La Cour soutient

(1) Dans l'interrogatoire de Guillotin au Parlement on peut relever un autre grief qui avait été fait à la pétition et dont l'arrêt ne parle pas. On lui reproche d'avoir intitulé sa pétition « pétition des citoyens domiciliés à Paris » alors qu'elle n'avait été com-

cependant son illégalité parce que la collection de signatures individuelles implique « des sollicitations, des avertissements imprimés et répandus dans le public ce qui tendrait à former des associations contraires à l'ordre public réprouvées par les ordonnances du royaume ». Ainsi pour le Parlement la propagande en vue de recueillir des signatures sur une pétition tend à former des associations non autorisées, des associations de fait c'est-à-dire des associations illégales. Toute pétition qui est entachée de ces manœuvres doit donc être frappée de nullité. Cette doctrine fait peut-être une interprétation exagérée des faits. La juxtaposition de signatures ne présuppose pas nécessairement l'existence d'une association ; une communauté de vue momentanée n'est en rien comparable à la solidarité permanente des intérêts. Mais quelque opinion que l'on ait sur sa légitimité, il faut l'admettre comme fixant le droit à l'époque où nous nous plaçons. Elle entraîne d'ailleurs également et à *fortiori* la condamnation de toutes réunions de personnes tendant à signer en commun des requêtes et des pétitions, elle confirme ainsi et fait revivre indirectement le vieil arrêt du Conseil du 21 juin 1717.

Tel est brièvement exposé le régime légal du droit de pétition à la veille de la Révolution. On peut re-

posée que pour les 6 corps de marchands (Chassin, *Elections et cahiers de Paris*, p. 69).

marquer comme ce droit est encore intimement mêlé au droit d'association et de réunion. Il ne se dégage pas encore avec un caractère propre. Il faut attendre pour cela la Révolution. Avec elle son rôle va grandir et sa personnalité va s'accuser.

DU
DROIT DE PÉTITION
SOUS LA RÉVOLUTION

PREMIÈRE PARTIE

Régime légal du droit de pétition.

TITRE I

Régime légal proprement dit.

Du jour où les Etats Généraux se réunissent, du jour surtout où ils se proclament Assemblée Nationale et jurent de ne point se séparer avant d'avoir donné une constitution à la France, l'ancien régime est fini. Les digues qui contenaient les individus dans les limites de leurs anciens droits sont rompues. Tous se précipitent à corps perdu dans la liberté. En attendant l'organisation d'un état légal, les nouveaux principes qui inspirent l'Assemblée Nationale et qu'elle va bientôt consacrer dans la Déclaration des droits semblent un support suffisant pour l'établissement d'un régime de fait.

Le droit de pétition participe avec ardeur à la liberté générale ; il se transforme sans difficulté et

s'adapte aux circonstances nouvelles. Les pétitions, dès le 5 mai 1789 commencent à prendre deux chemins différents : les unes vont au Roi chef du pouvoir exécutif, les autres à l'Assemblée qui détient les pouvoirs constituant et législatif. Leur ton devient plus hardi, elles traitent toutes les questions politiques sans aucun ménagement. L'idée d'une constitution à créer a mis tous les cerveaux en ébullition ; la lice est en quelque sorte ouverte à tous les projets. Chacun se croit apte à donner des conseils à l'Assemblée, chacun lui fait part de ses vues particulières, critique ses mesures ou lui envoie des adresses d'adhésion et de félicitations. Individus, corps constitués, corporations, corps militaires concourent tous pour leur part au magnifique essor des pétitions.

L'ancienne législation du droit de pétition tombe d'elle-même. Les associations se forment sans autorisation, les réunions ont lieu librement ; de là cette immense éclosion de sociétés de citoyens, de clubs, de sociétés populaires à qui la tolérance administrative confère une existence légale, de là toute cette foule de pétitions collectives qui en émanent. Ainsi au début de la Révolution il n'y a pas de législation du droit de pétition, c'est la liberté la plus absolue qui règne pendant plusieurs mois.

Comment s'est formée la législation du droit de pétition ? Disons-le tout de suite, elle n'est point sortie toute faite du cerveau de l'Assemblée ; celle-ci

s'est reprise à plusieurs fois avant d'arriver à établir des règles bien étudiées. C'est le décret des 10 et 18 22 mai 1791 qui est le siège de la doctrine de la Constituante, mais il est précédé d'un grand nombre de textes qui marquent les étapes successives par où le législateur a passé. Ce décret est lui-même suivi de quelques lois qui altèrent totalement ou partiellement les principes sur lesquels il repose.

Nous distinguerons donc pour notre étude trois périodes principales. Dans la première, nous exposerons la formation de la législation relative au droit de pétition jusqu'au décret des 10 et 18-22 mai 1791 ; dans la seconde nous étudierons d'abord le régime légal consacré par ce décret, ensuite les diverses conséquences pratiques que la Législative a tirées de la doctrine des Constituants ; dans une troisième période qui commence en juin 1793 pour finir au 18 brumaire, nous examinerons les dernières péripéties légales du droit de pétition.

CHAPITRE PREMIER

PREMIÈRE PÉRIODE. FORMATION DE LA LÉGISLATION RELATIVE AU DROIT DE PÉTITION

(5 MAI 1789, 10 ET 18-22 MAI 1791)

Pendant les deux premières années de la Révolution, pendant les années de formation, le droit de pétition ne donne pas lieu à des discussions parlementaires bien approfondies. Il semble que le seul soin du législateur soit de parer au plus pressé, de réprimer les excès d'une trop grande liberté, de refouler l'action envahissante des pétitions sur les points qui lui paraissent le plus dangereux pour l'ordre public. On voit la conséquence d'un pareil défaut de méthode ; le droit de pétition se forme par pièces et morceaux au gré des événements ; il devient un composé de réglementations partielles successives.

Le second caractère que présente l'histoire de cette évolution est l'union étroite qui se poursuit entre la

législation du droit de pétition et la législation municipale. C'est dans des lois municipales qu'à plusieurs reprises le droit de pétition est réglementé. Sans vouloir anticiper sur la suite de notre étude on peut expliquer une pareille interdépendance par cette idée, que le fonctionnement de la liberté de pétition et les institutions municipales offrent à cette époque pour le nouveau régime des périls communs ; il ne faut plus dès lors s'étonner de trouver dans la législation municipale des restrictions directes ou indirectes apportées à l'exercice du droit de pétition.

Le premier texte relatif au droit de pétition que l'on rencontre est l'article 62 du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités. Cet article est ainsi conçu :

« Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger des adresses et pétitions soit au corps municipal, soit aux administrations des départements et des districts, soit au corps législatif, soit au Roi sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces pétitions et adresses. »

On ne saurait, pour comprendre cet article, le séparer du reste de la loi, on ne saurait isoler la loi elle-même des circonstances historiques au milieu desquelles elle est née. Cet article semble en effet très

clair et très limpide : que dit-il ? Il consacre le droit qu'ont les citoyens de se réunir à l'effet de rédiger des pétitions sous la condition d'une déclaration préalable. Il défend que dans ces réunions les citoyens soient armés, il indique les autorités auxquelles les pétitions peuvent être adressées, il limite le nombre de personnes qui peuvent les apporter et les présenter. Mais pourquoi le premier texte qui s'occupe du droit de pétition vise-t-il uniquement les réunions publiques auxquelles son exercice donne lieu. Pourquoi sa réglementation est-elle restreinte à ce seul objet ; c'est ce qu'il convient d'expliquer.

L'article 62 que nous venons de citer n'est pas le texte qui figurait dans la rédaction primitive du projet. Le rapporteur Target avait proposé dans la séance du 1^{er} décembre (1) un article ainsi conçu :

« Les citoyens actifs après les élections faites ne pourront ni rester assembler ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le conseil général de la commune et autorisée par l'administration du département. Pourront néanmoins les citoyens se former paisiblement jusqu'au nombre de trente, en assemblées particulières pour rédiger et faire parvenir des adresses et pétitions soit au corps municipal, soit aux administrations de département ou de district, soit au corps législatif, soit au Roi. »

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, tome II, p. 280.

Cet article mélange des dispositions d'un ordre différent. Il défend d'abord aux Assemblées électorales des communes de s'assembler à nouveau après les élections en cette qualité, quand il n'y a pas de convocation expresse du conseil général. En second lieu, il permet aux citoyens de se former paisiblement en Assemblées particulières jusqu'au nombre de trente pour rédiger des pétitions. Pour comprendre un tel rapprochement il faut se rappeler l'histoire de la vie municipale au début de la Révolution. Dans toutes les communes de France on avait réuni pour les élections aux Etats Généraux des Assemblées primaires chargées d'élire des électeurs qui eux-mêmes devaient élire des députés. Ces assemblées, dès le début, ont un caractère mixte : tout en procédant aux élections pour lesquelles elles sont convoquées, elles forment des cahiers de doléances, elles reçoivent et envoient des députations, elles délibèrent en un mot et prennent des arrêtés. Cet état de choses continue après l'ouverture des Etats Généraux. Il tend peu à peu vers la permanence des Assemblées de commune qui profitent du discrédit où sont tombées les anciennes municipalités provisoirement maintenues, usurpent sur leurs pouvoirs et s'érigent d'autre part en censeurs plus ou moins bienveillants de l'Assemblée Nationale. On comprend dès lors que devant un état de fait si contraire au système du gouvernement représentatif, le comité de constitution ait éprouvé le besoin de rap-

peler dans un article de la nouvelle loi municipale les vrais principes et de mettre fin par une prohibition formelle à la permanence des assemblées de commune. Mais pour rassurer l'opinion il inséra dans le même article une disposition qui sauvegardait le droit de pétition que le premier paragraphe pouvait sembler compromettre.

Cet article fut attaqué sur deux points. Prieur, Mirabeau, critiquèrent la limitation du nombre des citoyens pouvant former des assemblées particulières : « les hommes non armés, dit Mirabeau, ont le droit de se réunir en tel nombre qu'ils veulent pour communiquer leurs lumières, leurs vœux, et les en empêcher c'est attaquer les droits de l'homme. Tout ce que peut la loi c'est de restreindre le nombre de ceux qui seront chargés de porter la pétition ».

En second lieu Duport considère que la disposition transactionnelle du comité, par laquelle une assemblée de commune pourra être convoquée par le Conseil Général n'est point d'une largeur suffisante. Selon lui l'article devrait admettre la faculté pour les citoyens de provoquer la réunion d'une assemblée générale quand un certain nombre d'entre eux en font la demande. Ils réclament en conséquence l'ajournement et le renvoi de l'article au comité de constitution ; ce renvoi fut prononcé.

Le lendemain 2 décembre (1), Target revient de-

(1) *Archives parlementaires*, tome X, p. 355.

vant l'assemblée avec une nouvelle rédaction qui tient compte des critiques qui lui ont été adressées la veille. L'article qu'il avait proposé s'est scindé en deux autres articles qui sont adoptés sans discussion. Le second est l'article 62 du décret que nous avons cité plus haut. Le premier devint l'article 24 du même décret.

« Après les élections les citoyens actifs de la communauté ne pourront ni rester assemblés ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le conseil général de la commune qui ne pourra la refuser si elle est requise par le 1/6 des citoyens actifs dans les communautés au-dessous de 4.000 âmes et par 150 citoyens actifs dans toutes les autres communautés ».

Ainsi la rédaction finale consacre la suppression de la permanence des Assemblées de commune et accorde aux citoyens le droit de former des réunions aussi nombreuses qu'ils le désirent pour élaborer des pétitions. Mais il est un point sur lequel il nous faut revenir et insister. Nous venons de voir que les Assemblées particulières de citoyens ont le droit de rédiger des pétitions. Ce droit est également concédé aux assemblées électorales d'une part, et d'autre part à celles qui sont convoquées par le conseil général ou sur demande des citoyens. En d'autres termes le droit de pétition rentre-t-il dans les attributions de ces deux catégories d'Assemblées.

En ce qui concerne d'abord les Assemblées électorales, poser une pareille question peut paraître bizarre. Il est en effet contraire à nos idées actuelles qu'un corps électoral puisse sortir du rôle spécial qui lui est assigné. Mais, nous venons de le voir, de tels écarts étaient en quelque sorte devenus la règle au début de la Révolution et notre question présente alors un vif intérêt pratique.

Si l'on était d'ailleurs réduit à raisonner par analogie, il faudrait conclure que le droit de pétition était accordé aux Assemblées électorales. Dans la loi du 22 décembre 1789 (1) qui fixe l'organisation départementale nous trouvons dans la section première relative à la formation des Assemblées pour l'élection des représentants à l'Assemblée Nationale un article 34 ainsi conçu :

« L'acte d'élection sera le seul titre des fonctions des représentants de la nation. La liberté de leurs suffrages ne pouvant être gênée par aucun mandat particulier, les assemblées primaires et celles des électeurs adresseront directement au corps législatif les pétitions et instructions qu'elles voudront lui faire parvenir ».

Il résulte de ce texte que les assemblées primaires, les assemblées d'électeurs chargées d'élire les repré-

(1) Loi du 22 décembre 1789, janvier 1790.

Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

sentants à l'Assemblée nationale possèdent le droit d'adresser des pétitions au corps législatif. Mais nous avons un autre texte et qui édicte pour les Assemblées électorales des communes un principe tout différent. Dans l'instruction législative (1), qui sert de commentaire au décret, nous trouvons au paragraphe premier « de la formation des élections » les lignes suivantes : « L'unique objet des assemblées convoquées pour élire étant de faire les élections, les citoyens actifs ne pourront rester assemblés après les élections finies. Le président de chaque assemblée particulière doit la dissoudre et déclarer la séance levée aussitôt que toutes les nominations auront été faites et proclamées. » Ce texte est clair, il dénie nettement aux assemblées électorales des communes le droit de pétition. Ainsi le législateur soumet à des règles différentes les assemblées d'élections nationales et les assemblées d'élections municipales. Certes, c'est la loi du 14 décembre qui est le plus conforme aux principes, mais il semble bien qu'en ce qui concerne les élections nationales le législateur se soit laissé guider par des raisons toutes spéciales. Si on lit bien le texte de l'article 34 on voit clairement que l'octroi du droit de pétition aux électeurs réunis apparaît comme la contrepartie de la prohibition des mandats impératifs.

(1) Instruction législative sur la formation des nouvelles municipalités.

Vous ne donnerez plus d'ordres à votre député, leur dit-il, mais vous pourrez adresser des vœux au corps législatif. Quand il s'agit des élections municipales le problème n'est plus le même ; les membres des municipalités n'ont pas au même titre le caractère de représentants ; dans la discussion des mandats impératifs on ne les vise pas particulièrement. La Constituante n'a donc pas à prendre ici les mêmes ménagements : et c'est pourquoi quand il s'agit des Assemblées de commune elle ne fait subir aux principes aucune atteinte.

Envisageons maintenant les Assemblées de commune non plus en tant qu'assemblées électorales, mais lorsqu'elles sont convoquées par le Conseil général, d'office, ou sur la demande d'un certain nombre de citoyens. Nous avons à nous demander également si le droit de pétition rentre dans leurs attributions. Ni la loi du 15 décembre 1789, ni l'Instruction législative ne peuvent nous répondre sur ce point. La loi fixe uniquement les conditions dans lesquelles ces Assemblées peuvent être réunies. L'Instruction se contente de dire que « les nouvelles dispositions concilient par un juste tempérament, ce que la Constitution doit d'une part à la liberté des individus et au légitime exercice de leurs droits, avec ce qu'elle doit d'autre part au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique ».

Ainsi dans ces deux textes on ne trouve aucun ren-

seignement sur les attributions de ces Assemblées. Pour en avoir un aperçu c'est au bon sens qu'il faut faire appel. Or, de toutes les attributions dont une Assemblée puisse être investie, le droit de pétition en est assurément la plus anodine ; il constitue le minimum auquel elles peuvent être réduites. Il faut donc admettre que les Assemblées extraordinaires ont l'exercice de ce droit. D'autre part, comme la loi ne contient aucune prescription à ce sujet, l'objet de leurs discussions n'est point limité aux questions municipales. Mais il est permis de se demander en dernier lieu à quelle conception répond cette institution des Assemblées extraordinaires de commune. Disons d'abord que la Constituante n'a jamais songé à leur accorder des pouvoirs propres de décision, à introduire dans la Constitution le système de l'administration directe. Doit-on croire alors que le législateur les consacre parce qu'il est convaincu de l'utilité qu'il y a pour une municipalité à connaître de temps en temps le vœu de ses administrés. Nous ne saurions affirmer que la question se pose pour l'Assemblée nationale en des termes aussi nets. En réalité son idée dominante, son idée fixe dans la discussion de la loi est de mettre fin à la permanence des Assemblées de commune. Pour elle ce n'est pas payer trop cher le résultat qu'elle veut atteindre que de l'acheter au prix d'une transaction si pleine de périls qu'elle soit. Pressée de terminer elle accepte les amendements les plus dan-

gereux comme celui qui permet au 1/6 des citoyens actifs d'exiger du Conseil général la réunion de la communauté. Elle finit par se contenter du seul obstacle qu'elle puisse opposer désormais à la permanence des Assemblées de commune ; je veux parler des difficultés et des lenteurs de la procédure de convocation.

La loi du 14 décembre 1789, malgré toutes ces retouches, aurait pu rendre néanmoins des services efficaces, mais une de ses dispositions vint encore atténuer sa portée. Nous trouvons à la fin de l'article 25 les lignes suivantes : « Quant à la ville de Paris, attendu son immense population, elle sera gouvernée par un règlement particulier qui sera donné sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume. » Ainsi, la loi du 14 décembre n'est pas applicable à Paris ; et cependant c'est la situation de Paris qui inquiète l'Assemblée au moment où elle discute la loi ; c'est le spectacle de son agitation qui lui inspire les mesures les plus restrictives. Sans doute, le législateur se réserve de faire pour Paris un règlement basé sur les mêmes principes que le règlement général ; mais ce n'est là qu'une promesse et, dans la période qui va de la loi du 14 décembre 1789 à celle des 21 mai-27 juin 1790 sur l'organisation de la municipalité de Paris, le régime provisoire de la capitale persiste dans son intégralité.

A Paris, plus que partout ailleurs, les Assemblées électorales étaient devenues permanentes. Le règlement royal du 13 avril 1789 avait divisé en 60 districts la ville de Paris composée auparavant de 21 quartiers. Ces districts avaient continué à se réunir après les élections ; ils étaient devenus autant de foyers d'agitation politique. Ils empruntaient d'ailleurs une importance exceptionnelle à ce fait qu'ils avaient été dotés par le règlement précité d'attributions administratives et de police. Ces attributions furent d'ailleurs confirmées et étendues par la loi du 14 décembre 1789 qui porte dans l'article 41 que, « dans les villes au-dessus de 25.000 âmes, l'administration pourra se diviser en sections en raison de la diversité des matières ». L'Instruction législative ajoute, « afin que chaque section puisse être chargée plus particulièrement du soin de sa partie ». Ce double caractère des districts, de sections électorales et de circonscriptions administratives accrut leurs pouvoirs dans de grandes proportions. Les comités de district chargés de l'administration et de la police furent en fait soumis à la surveillance directe des Assemblées de citoyens. La loi du 14 décembre 1789 ne diminua donc pas l'influence des districts qui, de plus en plus, se dressent comme une autorité menaçante pour la municipalité et l'Assemblée nationale.

La loi des 21 mai-27 juin 1790 vient enfin soumettre Paris à un régime légal. Elle s'inspire des

mêmes principes que la loi du 14 décembre 1789. Aussi ses parties essentielles et notamment celles qui nous intéressent passèrent sans discussion sur le rapport de Desmeuniers.

Le comité de constitution aurait certes bien aimé établir pour la capitale des règles plus sévères que pour les autres communes ; mais il avait perdu du temps et en temporisant il avait laissé s'enraciner une habitude qu'on ne pouvait sans danger extirper totalement.

La loi des 21 mai-27 juin 1790 se borne donc à supprimer la permanence des Assemblées de section (1) et à consacrer le droit de pétition des citoyens réunis en Assemblées particulières (2), dans un article qui est à peu de chose près la reproduction de l'article 62 de la loi du 14 décembre 1789. Elle indique d'autre part, au titre IV (article 1^{er}) les conditions dans lesquelles les Assemblées de section peuvent être

(1) Article 19. Titre 1^{er}. « Après les élections les citoyens actifs ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation ordonnée par le corps municipal, lequel ne pourra la refuser dans les cas qui seront déterminés au titre IV.

(2) Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger des adresses et pétitions soit au corps municipal, soit à l'administration du département de Paris, soit au corps législatif, soit au Roi sous la condition de donner aux officiers municipaux connaissance du temps et du lieu de ces Assemblées et de ne pouvoir députer que 25 citoyens actifs pour apporter et présenter les adresses et pétitions.

réunies en dehors des élections, soit globalement soit individuellement : « l'Assemblée des 48 sections devra être convoquée par le corps municipal lorsque le vœu de 8 sections résultant de la majorité des voix dans une Assemblée de chaque section composée de 100 citoyens actifs et convoqués par le président des commissaires de la section se réunira pour la demander. Le président des commissaires d'une section sera tenu de convoquer sa section lorsque 50 citoyens actifs se réuniront pour la demander. »

Ainsi la loi des 21 mai-27 juin 1790 ne fait, au point de vue qui nous occupe, qu'approprier à la ville de Paris les dispositions de la loi du 14 décembre 1789. Mais son texte est plus clair ; les attributions des assemblées de section sont mieux définies, mieux circonscrites ; on voit que les rédacteurs ont profité de l'expérience acquise.

En ce qui concerne les Assemblées d'élection, l'article II du titre 1^{er} dit très nettement que dans les Assemblées primaires on ne s'occupera d'aucune autre affaire que des élections et des prestations du serment civique. Mais ce sont surtout les attributions des Assemblées extraordinaires des sections qui sont précisées. A la vérité la loi est muette sur ce point, mais le rapport de Desmeuniers (1) la complète très heureusement. Si le législateur, dit-il en substance,

(1) *Archives Parlementaires*, tome XV, p. 305.

maintient le principe des Assemblées extraordinaires de section, il n'entend point leur accorder des pouvoirs d'administration : « Votre intention n'a pas été, n'a pu être de supprimer les notables et les municipalités de la ville de Paris, de les remplacer par les diverses sections ; de reconnaître dans celles-ci le droit de régler ou d'administrer qu'on a réclamé plusieurs fois ». Ainsi il n'entre pas dans la pensée du législateur de dépouiller la municipalité ou les notables de leurs attributions normales ; mais les Assemblées de section lui apparaissent comme une institution propre à éclairer la commune et à contrebalancer son influence. « Vous avez senti, dit encore Desmeuniers, qu'il fallait contenir dans les bornes de son pouvoir une municipalité imposante en lui ôtant les moyens d'abuser de sa force par le droit qu'ont les sections de se plaindre à elle. » En définitive le désir de la Constituante est de réduire la puissance des sections mais non de l'abattre ; de constituer dans la capitale deux pouvoirs rivaux qui puissent, en se neutralisant, assurer l'indépendance de l'Assemblée nationale.

Nous avons dit au commencement de notre étude que le développement de la législation relative aux pétitions présente l'aspect d'une lutte continue contre les excès dont elles sont la source. Jusqu'à présent nous n'avons vu le législateur recourir qu'à des moyens préventifs. Nous arrivons en 1791 à une dis-

cussion où des moyens répressifs sont proposés à l'Assemblée.

A la suite des demandes de jour en jour plus arrogantes des sections de Paris, le comité de constitution élaborait un projet sur le respect dû à la loi et qui devait servir de préambule à la loi sur les tribunaux. Chapelier en donna lecture le 28 février (1). Nous en extrayons les deux articles suivants qui sont seuls intéressants pour nous :

Article premier. — « La nation entière possédant seule la souveraineté qu'elle n'exerce que par ses représentants et qui ne peut être aliénée ni divisée, aucun département, aucun district, aucune commune, aucune section du peuple ne participe à cette souveraineté et tout citoyen sans exception y est soumis. — *Article 7 :* Toute invitation faite au peuple verbalement ou par écrit de désobéir à la loi, de résister soit aux fonctionnaires publics, soit aux dépositaires de la force agissant en vertu de réquisition légale, ou de les outrager, est un crime contre la constitution de l'Etat ».

Ces deux articles du projet sont les seuls qui donnèrent lieu à discussion et qui ne furent point votés dans leur texte primitif. On voit bien d'ailleurs le lien qui les unit. L'article 7 est en réalité une des

(1) *Archives parlementaires*, tome XXIII, p. 558 et suivantes.

conséquences qui découle du principe posé par l'article 1^{er}. Si les districts, les communes, les sections du peuple ne participent pas à la souveraineté, il est légitime qu'on les rappelle à la modération et qu'on les punisse sévèrement quand ils provoquent à la désobéissance de la loi. Mais ces deux articles avaient chacun le défaut de décréter un principe ou d'édicter une pénalité dans des termes trop vagues et trop généraux. Le premier fut l'objet d'une discussion confuse. Pétion, Robespierre prétendent que si les sections du peuple n'exercent point la souveraineté, elles y participent sans conteste. Regnault soutient, avec le comité de Constitution, que quiconque n'exerce pas la souveraineté n'y participe point. « Sans doute, dit-il, chaque section a le droit essentiel d'émettre son vœu, de former des pétitions, mais il ne s'ensuit pas qu'elles participent à la souveraineté puisqu'au contraire les pétitions sont jugées isolément dans l'Assemblée Générale des représentants de la Nation. »

Sur le second article Pétion, Robespierre, Barnave Lareveillère-Lepeaux attaquèrent également la rédaction du comité de Constitution. Ils s'élèvent peut-être d'une façon exagérée contre la largeur des termes employés. Qu'y a-t-il de plus facile, disent-ils, que de travestir des réflexions contre de mauvaises lois en invitations à désobéir à la loi. Les pénalités générales contre la licence de la presse ne suffisent-elles

pas pour les pétitions (1). Est-il bien nécessaire de les renforcer par un texte qui n'ajoute aucune précision et qui a le grand tort de paraître inspiré par l'animosité et la colère. Ces réflexions durent faire grande impression sur l'Assemblée puisque Desmeuniers, tenant compte des observations qui avaient été présentées sur les deux articles, proposa à leur place un article unique qu'il fit adopter en ces termes (2) : « La souveraineté étant une et indivisible et appartenant à la nation entière, aucune administration de département, aucune administration de district, aucune section de commune non plus qu'aucune section

(1) Constitution des 3-14 septembre 1791.

Titre III, chapitre v (Du pouvoir judiciaire.) Calomnies contre les fonctionnaires ou les particuliers par la voie de la presse ou d'écrits.

Article 17. — « Nul homme ne peut être recherché ni poursuivi pour raison des écrits qu'il aurait fait imprimer en public sur quelque matière que ce soit, si ce n'est qu'il ait provoqué à dessein la désobéissance à la loi, l'avilissement des pouvoirs constitués, la résistance à leurs actes ou quelques-unes des actions déclarées crimes ou délits par la loi. La censure sur les actes des pouvoirs est permise mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions pourront être poursuivies par ceux qui en seront l'objet. Les calomnies et injures contre quelque personne que ce soit relatives aux actions de leur vie privée seront punies sur leur poursuite.

Article 18. — « Nul ne peut être jugé soit par la voie civile, soit par la voie criminelle pour faits écrits, imprimés ou publiés sans qu'il ait été reconnu et déclaré par un jury : 1^o s'il y a délit dans l'écrit énoncé ; 2^o si la personne poursuivie est coupable. »

(2) Décret 28 février-17 avril 1791 : décret relatif au respect dû aux juges et à leurs jugements.

du peuple ou de l'empire, sous quelque dénomination que ce soit n'a le droit et ne peut exercer aucun acte de souveraineté ; mais chaque citoyen a le droit de pétition dont il ne pourra faire usage que suivant les formes qui seront décrétées ». Ainsi cet article supprime dans le projet du comité tout ce qui est mesure répressive ; il se borne à énoncer ce principe certain que l'Assemblée Nationale a seule l'exercice de la souveraineté, à reconnaître le droit de pétition de chaque citoyen et à promettre une loi destinée à en réglementer l'usage.

Avant de quitter ce décret il nous semble intéressant d'attirer l'attention sur des points de la discussion dont nous n'avons pas encore parlé. Desmeuniers, dans la rédaction de son article unique avait d'abord ajouté le mot individuellement au mot citoyen, « mais chaque citoyen individuellement a le droit de pétition ». Ce mot « individuellement » ne figure pas dans la rédaction finale. Il fut vivement attaqué par plusieurs membres. L'un d'eux (1) en réclame la suppression parce qu'il semble entraîner comme conséquence que les citoyens individuellement ont seuls le droit de faire des pétitions ; « je demande, dit-il, qu'on étende le droit de pétition aux citoyens réunis en corps ». Rewbell appuie cette opinion en se fondant sur ce motif qu'un article du décret

(1) Les *Archives Parlementaires* n'en donnent pas le nom.

sur les municipalités donne non seulement à chaque citoyen isolément mais encore aux citoyens réunis le droit de faire des pétitions. Chapelier accepte l'amendement et l'Assemblée l'adopte. De ce court débat brièvement résumé nous retenons deux choses ; en premier lieu, que le 28 février 1791 la généralité de l'Assemblée Constituante ne distingue pas encore entre les pétitions signées individuellement par plusieurs citoyens assemblés, et les pétitions collectives qui sont censées émaner d'un corps ou d'une association ; en second lieu, que cette distinction n'est point encore dégagée clairement dans l'esprit de Chapelier qui cependant deux mois plus tard la fera prévaloir. Il nous a semblé intéressant de signaler qu'à la date du 28 février 1791 la Constituante n'en est pas encore à la conception qui va triompher avec la grande loi des 10 et 18-22 mai 1791.

CHAPITRE II

DEUXIÈME PÉRIODE. PÉRIODE D'APPLICATION

DE LA LOI DES 10 ET 18-22 MAI 1791

(MAI 1791 — 24 JUIN 1793)

Nous avons vu que le décret des 28 février - 17 avril 1791, avait promis une loi sur le droit de pétition. Cette loi était d'ailleurs impérieusement exigée par les circonstances. Le 26 avril 1791, le directoire du département de Paris est admis à la barre avec le corps électoral. Pastoret prend la parole et réclame la loi sur le droit de pétition dont le besoin, dit-il, est urgent. Au nom du directoire du département alors modéré d'opinions, Pastoret dit l'extrême nécessité d'opposer des règles fixes à la licence qui règne en matière de pétition. Le ton sur lequel il s'exprime est particulièrement révélateur. « Vous penserez aussi peut-être, dit-il, que les actes émanés des autorités constitutionnelles devraient avoir dans le mode de leur publication un caractère qui les distinguât de

ceux étrangers à l'ordre public. Ne faudrait-il pas que les citoyens puissent les reconnaître par la manière dont ils leur sont présentés et que les actes produits par des individus ou par des sociétés particulières ne puissent plus se montrer sous la forme et avec l'appareil de la loi (1). »

Pastoret s'exprimait ainsi au moment où le comité de Constitution était déjà à l'œuvre ; quelques jours plus tard, le comité soumettait son projet à l'Assemblée Constituante. Le projet du comité de Constitution était inspiré comme tous les précédents du désir de remédier aux abus auxquels avait donné lieu le droit de pétition ; mais au mois de mai 1791, c'est la première fois que le comité présente à l'Assemblée une œuvre d'ensemble, c'est la première fois qu'il dégage des principes directeurs qui puissent servir de base à une législation rationnelle. Chargé d'élaborer un projet de loi sur le droit de pétition et le droit d'affiche, il dépose, le 9 mai, sur le bureau de la Constituante, un projet en 21 articles, dont 16 pour le droit de pétition. Nous nous proposons d'étudier quelle est la doctrine du comité de Constitution, quel accueil elle reçut à l'Assemblée (2), quels furent les points sur lesquels celle-ci suivit le comité ou auxquels elle se

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome VIII, p. 231.

(2) *Archives parlementaires*, tome XXV, pages 678 à 683 et 687 à 697. Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome VIII, page 351 à 356 et 358 à 362.

refusa à adhérer. Dans une seconde partie nous étudierons la loi elle-même dans son détail, c'est-à-dire les conséquences les plus importantes que le législateur a cru devoir tirer lui-même des principes qu'il avait énoncés.

SECTION I

Principes fondamentaux de la loi des 10 et 18-22 mai 1791.

Chapelier, rapporteur du projet (1), commence d'abord par dire ce qu'il entend par droit de pétition. Il faut bien, selon lui, distinguer le droit de pétition

(1) Projet du Comité de constitution.

Art. 1. — « Le droit de pétition déclaré par l'article 62 du décret du 14 décembre 1789 est le droit qu'a tout citoyen actif de présenter son vœu au Corps Législatif, au Roi, aux administrateurs, sur tous les objets qui tiennent à la législation, à l'ordre général du royaume et à l'administration. »

Art. 2. — « Le droit de pétition étant un droit individuel qui appartient à chaque citoyen actif, ne peut pas être délégué et ne peut, par conséquent, être exercé ni par les corps municipaux, administratifs ou judiciaires, ni par les électeurs ; les uns et les autres peuvent seulement faire parvenir au Corps Législatif et au Roi des instructions et des mémoires. »

Art. 3. — « Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, soit au Corps Législatif, soit au Roi sous la condition de donner avis aux officiers municipaux, du temps et du lieu des assemblées et de ne pouvoir

du droit de plainte. Tous les deux sont des droits individuels, mais ils se différencient l'un de l'autre par leur objet. La plainte tend à obtenir la cessation ou la

députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces adresses et pétitions. »

Art. 4. — « L'objet d'une pétition sera précisément et spécialement déterminé ; une pétition ne pourra ni être intitulée du nom d'une assemblée ou d'une section ni être présentée sous aucune dénomination collective. On ne reconnaîtra pour pétitionnaires que ceux qui auront signé. »

Art. 5. — « Un seul citoyen actif peut faire une pétition. »

Art. 6. — « Si l'objet de la pétition n'est pas de la compétence des administrateurs auxquelles elle est adressée, ils le déclareront en rendant la pétition.

Ces six premiers articles du projet du comité de Constitution furent par la suite réduits à un article unique qui est devenu l'article premier du décret des 17 et 18-22 mai 1791. Quant aux articles subséquents, ils furent reproduits dans ce même décret dont nous donnons le texte ci-dessous :

10 et 18-22 mai 1791. — Décret relatif au droit de pétition et qui fixe le cas où les citoyens pourront requérir la convocation de la commune.

Art. 1^{er}. — « Le droit de pétition appartient à tout individu et ne peut être délégué ; en conséquence, il ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, judiciaires, administratifs ni municipaux, par les sections de commune et les sociétés des citoyens. Tout pétitionnaire signera sa pétition et s'il ne peut ou ne le sait il en sera fait mention nominativement. »

Art. 2. — « Les assemblées de commune ne peuvent être ordonnées, provoquées et autorisées que pour les objets d'administration purement municipale qui regardent les intérêts propres de la commune. Toute convocation et délibération des communes et des sections sur d'autres objets sont nulles et inconstitutionnelles.

Art. 3. — « Dans la ville de Paris, comme dans toutes les autres villes et municipalités du royaume, les citoyens actifs qui en se conformant aux règles prescrites par les lois demanderont le rassemblement de la commune ou de leur section seront tenus de former leurs demandes par un écrit signé d'eux et dans le-

réparation d'un préjudice individuel. La pétition, au contraire, s'en prend directement à la loi, source des injustices particulières et en demande sa réformation.

quel sera déterminé d'une manière précise l'objet d'intérêt municipal qu'ils veulent soumettre à la délibération de la commune ou de leur section, et à défaut de cet écrit le corps municipal ou le président d'une section ne pourront convoquer la section ou la commune. »

Art. 4. — « La commune ni aucune des sections ne pourront délibérer sur aucun objet étranger à celui contenu dans l'écrit d'après lequel le rassemblement a été ordonné. »

Art. 5. — « Les délibérations des communes ou des sections de commune rassemblées conformément à la loi seront regardées comme nulles et non avenues si le procès-verbal ne fait pas mention des votants. »

Art. 6. — « Dans les villes où la commune se réunit par sections, les assemblées de section pourront nommer des commissaires pour se rendre à la maison commune et y comparer et constater les résultats des délibérations prises dans chaque section, sans que les commissaires puissent prendre aucune délibération ni changer sous aucun rapport le résultat de celles prises par chacune des sections. »

Art. 7. — « Si les sections ne se sont pas accordées sur les objets soumis à leur délibération, les commissaires réduiront la proposition sur laquelle il y aura diversité d'opinion, de manière qu'elles puissent délibérer par oui ou par non. La question sera dans cet état rapportée aux sections par leurs commissaires et le dernier résultat sera déterminé par l'avis de la majorité des votants dans les sections. »

Art. 8. — Dès que l'objet mis en délibération aura été terminé, les communes ou les sections de commune ne pourront plus rester assemblées ni s'assembler de nouveau jusqu'à ce qu'un nouvel objet relatif aux intérêts particuliers de la commune et présenté dans les formes prescrites, amène une convocation nouvelle. »

Art. 9. — « Toute délibération prise par les communes ou par leurs sections sur d'autres objets que ceux dont l'espèce est déterminée ou sans avoir observé les formes qui sont prescrites par le

Chapelier réserve donc le mot pétition pour toutes les réclamations, qui par leur objet, ont une portée générale.

Après avoir ainsi défini l'objet du droit de pétition, après avoir délimité son champ d'action, Chapelier essaie de démontrer :

1° Que le droit de pétition est un droit politique et à ce titre ne saurait appartenir aux individus qui n'ont pas de droits politiques, à tous ceux qui ne sont pas citoyens actifs ;

2° Qu'il est strictement individuel et ne peut être exercé par des collectivités.

§ 1.

Refus du droit de pétition aux citoyens non actifs.

Nous venons de voir le trait par lequel le droit de pétition se distingue du droit de plainte. Le droit de pétition dans la conception de Chapelier sort donc de

présent décret, seront déclarées nulles par les corps municipaux ou à défaut par les directoires de département. »

Art. 10. — « Les municipalités prononceront sur la régularité et la légitimité des demandes en convocation des communes ou sections ; les réclamations s'il y en a seront portées au directoire de département qui statuera, sauf le recours au corps législatif. »

Les art. 11, 12, 13, 14 et 15 étaient relatifs au droit d'affiche.

la sphère des intérêts individuels pour entrer dans celle des intérêts publics. Il est en effet, dit Chapelier, une espèce d'initiative sur la loi par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société. Chapelier en conclut qu'il ne peut appartenir qu'aux membres du corps social, qu'il est un droit exclusif du citoyen. Il considère donc que le droit de proposer des réformes à l'Assemblée nationale constitue l'exercice d'un droit politique, et cette idée l'amène tout naturellement à refuser aux citoyens non actifs qui n'exercent aucun droit politique, le droit de pétition.

Chapelier ayant ainsi assimilé le droit de pétition aux autres droits politiques reprend nécessairement les arguments moraux qui ont servi à établir la distinction entre les deux classes de citoyens. « On ne peut entrer, dit-il, dans la société quand on n'y est rien, on ne peut participer à ses avantages quand on n'en supporte pas les charges. La taxe de trois livres est si modique qu'il est impossible qu'avec le travail des bras on ne puisse, on ne doive se faire une gloire de la payer. Il n'y aura désormais de citoyens non actifs que ceux qui préféreront au travail la mendicité, le vagabondage ou le vol ».

Le refus du droit de pétition aux citoyens non actifs ne devait point rencontrer l'adhésion de l'Assemblée. Beaumetz seul soutint la thèse de Chapelier. Il reprend à nouveau la distinction entre le droit de pétition et le droit de plainte et en donne une analyse plus complète.

Il y a lieu, selon lui, d'opposer deux espèces de droits, le droit de demande et le droit de plainte, au droit de pétition. « Le droit de demande, dit-il, s'exerce en matière civile toutes les fois qu'un citoyen a quelque chose à demander pour son intérêt particulier soit aux tribunaux soit aux corps administratifs. Le droit de plainte ne s'entend proprement qu'en matière criminelle, il s'exerce lorsqu'un citoyen a été lésé dans son honneur, dans sa fortune. Le droit de demande appartient à tout homme, s'exerce en toutes circonstances. Le droit de pétition a été défini par tous les écrivains politiques, le droit qu'exerce le citoyen lorsqu'il émet son vœu individuel sur les objets d'utilité publique et générale (1) ». On voit que toute cette analyse tend à la même conclusion que celle de Chapelier ; le droit de pétition est bien un droit individuel, mais c'est le droit individuel du citoyen.

Pour atténuer cependant aux yeux de l'Assemblée ce que le refus du droit de pétition aux citoyens non actifs peut avoir de rigoureux, Beaumetz diminue l'importance de ce droit. « Il n'y a aucune pétition, dit-il, qu'on ne puisse suppléer par la liberté de la presse. Un bon écrit répand plus de lumières, fait mieux connaître le vœu public, lorsqu'il a du succès, que ne le feraient des pétitions ». Le refus du droit de

(1) Ce sont les Anglais, dit Beaumetz, dans le même discours qui ont donné au mot pétition l'acception de vœu individuel d'un citoyen sur les affaires générales du royaume.

pétition aux citoyens non actifs, semble dire Beaumetz, est donc purement théorique puisque la liberté de la presse le remplace avantageusement.

Si l'on excepte Beaumetz, tous les orateurs qui prirent une part sérieuse à la discussion attaquèrent vivement la thèse de Chapelier. Ce dernier et Beaumetz, pour justifier le refus du droit de pétition aux citoyens non actifs avaient cru prouver que le droit de pétition est un droit politique ; c'est donc ce principe qu'il s'agit de réfuter.

Pétion prend le premier la parole contre cette assimilation du droit de pétition aux droits politiques « qui ont été accordés à une classe exclusive de citoyens ». Est-il vrai de prétendre, comme le fait Chapelier, que l'exercice du droit de pétition constitue une participation au Gouvernement de l'Etat. C'est contre cette assertion que Pétion puis Robespierre s'élèvent tour à tour. Selon ce dernier, en quoi le droit d'adresser des pétitions est-il comparable au droit électoral, au droit de voter dans les assemblées primaires ? Par le droit électoral on délègue à des représentants le droit de faire la loi, on participe indirectement au gouvernement de l'Etat ; par le droit de pétition, au contraire on ne donne que des conseils aux représentants de la nation. D'ailleurs en pratique, qu'est-ce qu'un droit politique ? C'est un instrument nécessaire au fonctionnement de la Constitution. Sous le régime représentatif, le droit électoral répond à cette définition ; mais on

n'en peut dire autant du droit de pétition qui, s'il est utile, n'est jamais nécessaire à la vie politique du pays. Tel est le sens des paroles de Robespierre quand il dit que le droit d'émettre des vœux n'est point l'exercice de la souveraineté. En résumé, le droit de pétition n'est pas un droit politique, mais c'est le droit de « tout être pensant » et dès lors il ne saurait être exclusivement attribué aux citoyens actifs.

Les arguments que nous venons de développer suffisaient pour la réfutation de la thèse de Chapelier. Ses adversaires ne s'en tinrent pas là. Non seulement, dirent-ils en substance, aucun principe théorique ne met obstacle à l'octroi du droit de pétition aux citoyens non actifs, mais de nombreuses considérations pratiques militent en sa faveur. Pétion, Robespierre, l'abbé Grégoire, l'abbé Maury vinrent mettre en lumière cette idée que ce sont surtout les citoyens non actifs à qui le droit de pétition est utile. En effet, les citoyens non actifs sont les plus pauvres, or, plus un homme est faible et malheureux, plus il a besoin du droit de pétition qui est à la fois une garantie contre l'excès du malheur et contre l'injustice. D'autre part, ils sont privés des droits politiques ; or, s'il est des individus qui aient besoin du droit de se plaindre d'une loi, ce sont surtout ceux qui ne participent en rien à sa confection. L'octroi du droit de pétition aux citoyens non actifs n'est donc pas seulement conforme aux principes : il apparaît comme le correctif d'un

système qui exclut du corps politique une grande partie de la nation. Il permet aux citoyens non actifs de faire entendre leur voix au moins à titre consultatif ; il leur donne un moyen légal d'exprimer leurs vœux individuels et raréfie ainsi les chances d'émeute et d'insurrection. La stabilité de la Constitution, la tranquillité publique, sont intéressées à la victoire de la thèse la plus libérale.

C'est cette thèse qui devait l'emporter. Mais comment ce résultat fut-il atteint ? Beaumetz avait critiqué la rédaction des six premiers articles du projet du comité et avait proposé de les remplacer par un article unique qui réglementait le droit de pétition sans le définir. Mais en voulant simplifier les choses il les avait obscurcies. Sans résoudre les difficultés il se servait de termes assez vagues pour les laisser subsister. Dans la nouvelle rédaction Beaumetz ne définit plus l'objet du droit de pétition ; il se contente de dire que le droit de pétition est individuel. Ce nouveau texte ne satisfait pas Robespierre qui demande que le droit contesté la veille aux citoyens non actifs soit déclaré formellement. Le mot individuel prête en effet à équivoque. Un droit peut être à la fois individuel et politique et dans ce cas il n'appartient pas à tous les individus, mais seulement à tous les citoyens. Chapelier donne des explications embarrassées d'où il résulte cependant que dans son esprit l'article de Beaumetz implique encore la distinction entre le droit de plainte

et le droit de pétition, et attribue encore à ce dernier le caractère de droit politique. Robespierre insiste à nouveau et enfin l'Assemblée adopte un amendement de Regnault (député de Saint-Jean d'Angély) qui est appuyé par Fréteau et La Rochefoucauld et qui substitue aux mots « le droit de pétition est individuel » la rédaction finale : « le droit de pétition appartient à tout individu ».

L'une des deux propositions du comité de constitution n'avait donc pas été accueillie par l'Assemblée. Quel fut le sort de la seconde ?

§ 2

Refus du droit de pétition aux collectivités.

Chapelier dans son rapport pose en principe que le droit de pétition appartient uniquement aux individus pris isolément et jamais aux collectivités. Que signifie d'abord ce principe ? Chapelier entend-il défendre aux citoyens de se réunir à l'effet de rédiger en commun des pétitions. Non. Le décret du 14 décembre 1789 est là qui le leur permet sous certaines restrictions. Une pétition n'est pas collective parce qu'elle est signée par plusieurs individus à la fois, mais parce qu'elle émane, soit de grandes associations qui la présentent comme le vœu de tous leurs membres, soit

d'un petit nombre de personnes qui se disent mal à propos les commis d'une collection d'individus(1). Chapelier base la condamnation qu'il lance contre les pétitions collectives, sur cet axiome que les citoyens ne doivent déléguer que les droits qu'ils ne peuvent exercer eux-mêmes. Chapelier justifie-t-il cet axiome. Nullement, mais nous ne lui en ferons pas un reproche, car nous prétendons qu'alors même que cet axiome serait démontré il ne saurait s'appliquer au droit de pétition(2). Chapelier reprend en effet la

(1) Discours de Beaumetz.

(2) C'est cet axiome en lui-même que Camille Desmoulins et Marat attaquent violemment. Camille Desmoulins dit : « Y a-t-il un sophisme plus puéril ? Jusqu'à présent on avait conclu de ce qu'une chose appartenait à chacun qu'elle appartenait à tous et M. Chapelier conclut, au contraire, que le droit de pétition n'appartient pas à tous parce qu'il appartient à chacun. De ce que le droit de défense personnelle est un droit individuel, donc tous ne peuvent se réunir en corps d'armée pour en imposer d'avantage à l'ennemi. C'est pourtant ce que prétend Chapelier. Misérable ergoteur. Infâme comité de Constitution, coupe-gorge de la Constitution. Quand viendra donc la seconde législature (*Révolutions de France*, n° 77).

Marat s'exprime ainsi : « Dire que le droit de pétition est individuel et ne peut se déléguer, c'est avancer à la fois cent absurdités, c'est déclarer que des sociétés d'ouvriers, d'artistes, de marchands, de savants ne peuvent avoir aucune branche commune d'industrie à faire valoir, aucun intérêt commun à défendre, aucun tort commun à faire réparer. C'est prétendre qu'un homme de loi, un homme instruit, un homme courageux ne peut être chargé légalement de la poursuite de leurs griefs ou de leurs avantages. C'est prétendre que les abus, les malversations, les vexations, les prévarications, les concussions, les brigandages, les conjurations, les trahisons, les conspirations en un mot, toutes les machinations faites contre la chose publique par les agents du peuple, n'attaquent qu'un individu, qu'elles n'inté-

théorie de Jean-Jacques Rousseau d'après lequel le peuple souverain ne doit déléguer ses droits de souveraineté que lorsqu'il ne peut les exercer lui-même. C'est ainsi que le peuple délègue le pouvoir législatif à des représentants et se borne à exercer lui-même le droit électoral. Mais le droit de pétition n'est pas un droit politique que le peuple exerce comme membre du souverain ; comment lui appliquer alors la formule de Jean-Jacques Rousseau qui n'a point été faite pour lui.

Aussi Chapelier après avoir rappelé cette formule glisse rapidement sur elle et entreprend de démontrer la vérité du principe qu'il a posé par des arguments plus juridiques : s'il parvient à prouver que tous les êtres collectifs ne peuvent, sans violer la loi positive émettre des vœux collectifs, il aura légitimé leur prohibition.

Comment peut-on classer les êtres collectifs ? Chapelier en donne une classification à la fois complète et rationnelle. Il distingue d'une part les corps constitués, corps électoraux, judiciaires, administratifs, municipaux, assemblées de commune ou de section, et les associations privées de citoyens, sociétés populaires, clubs, corporations.

ressent que des particuliers isolés, et qu'elles ne peuvent concerner les citoyens assemblés, les membres réunis de l'Empire. » (*Ami du peuple*, n° 648).

I. *Corps constitués.* — Les corps constitués n'ont d'autres attributions que celles qui leur sont conférées par les lois (1). Le droit d'adresser des pétitions collectives ne leur appartient donc qu'autant qu'il rentre dans leurs attributions légales. Ainsi il ne s'agit point de nous demander si théoriquement il est bon ou il est mauvais que les corps constitués puissent former des pétitions collectives : c'est la législation positive seule que nous devons interroger pour fournir une solution au problème.

Si nous consultons d'abord la législation actuelle, nous voyons qu'elle distingue entre les vœux politiques et les vœux non politiques. Par vœux politiques elle entend tous ceux qui sont relatifs aux actes gouvernementaux. Ceux-ci elle les interdit délibérément aux corps électifs. Elle considère que l'investiture électorale donne aux conseils municipaux et aux conseils généraux une tendance déjà trop marquée à excéder leurs pouvoirs, sans qu'il faille encore les autoriser à apprécier l'action gouvernementale à laquelle ils n'ont aucune part. Mais quand il s'agit de

(1) Décret 21-23 octobre 1790 (proclamation).

L'Assemblée Nationale déclare que les corps administratifs et les municipalités ne peuvent sous peine de forfaiture exercer d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont formellement et explicitement attribués par les décrets de l'Assemblée Nationale.

Décret 28-29 avril 1793. — Décret qui fait défenses sous peine de forfaiture aux corps administratifs de prendre aucun arrêté sur des matières de législation ou autres qui ne leur sont pas attribuées par la Constitution.

vœux qui touchent à des objets de leur administration, la loi permet aux conseils électifs d'en formuler. En ce faisant, ils restent pour elle dans leur rôle d'administrateurs. Le législateur de nos jours comprend très bien que les conseils municipaux et généraux, mieux placés que les simples citoyens pour apprécier les effets d'une loi, pour discerner les défauts des rouages administratifs, sont aussi plus aptes à signaler par des vœux les remèdes les plus salutaires. L'esprit de la Constituante est-il le même : il est évident que les lois qui organisent les corps administratifs, judiciaires et municipaux ne leur permettent point expressément les vœux, mais elle ne les leur défendent pas non plus ; au moment où le comité de Constitution élabore le projet de loi sur le droit de pétition, les lois déjà votées par la Constituante ne permettent donc point de répondre à la question qui par conséquent est encore tout entière à trancher.

Chapelier apporta à l'Assemblée un projet qui interdisait aux corps constitués les pétitions collectives. A vrai dire selon nous, il visait surtout les pétitions politiques. On peut remarquer que l'article 2 du projet ne défend point aux corps administratifs d'envoyer au Corps Législatif ou au Roi des instructions et mémoires. Cette disposition ne donne-t-elle pas aux corps administratifs la faculté d'entretenir les autorités supérieures de tous objets d'administration voire même de législation. Mais la concession que

faisait ainsi Chapelier aux nécessités administratives et au bon sens, était assez déguisée pour qu'on ne pût point la lui opposer, quand il viendrait interdire d'une façon générale aux corps constitués, les pétitions collectives (1).

Si Chapelier justifie la prohibition qu'il édicte par des raisons surtout pratiques, Beaumetz très habilement emploie un raisonnement à apparences plus juridiques. Il part de cette idée que les corps administratifs, par leur caractère électif surtout, sont dans une certaine mesure les représentants de leurs administrés ; ils n'ont certes point comme l'Assemblée Nationale une vocation générale pour parler au nom du peuple, pour vouloir pour le peuple, mais ils le représentent quand ils exercent les pouvoirs qui leur sont commis et délégués (2). Ainsi pour Beaumetz l'élection n'est point seulement un mode particulier de nomination des corps administratifs ; elle ajoute à leur qualité de fonctionnaires collectifs un caractère représentatif (3). Beaumetz fait découler de cette idée

(1) La contradiction qui ressort de l'art. 2 du projet Chapelier avait été remarquée et critiquée par *Les Révolutions de Paris*, dans son numéro 96. Ces instructions et ces mémoires, disait-il, que les corps administratifs ont le droit d'adresser aux autorités ne sont-ils pas de véritables pétitions ? »

(2) Discours de Rœderer à l'Assemblée (10 août 1791). Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome IX, p. 361.

(3) Le 1^{er} juillet 1792 le droit des corps administratifs d'adresser des vœux collectifs donna lieu à une discussion où deux opinions très nettes se firent jour. Un membre soutint que les corps

les conséquences suivantes : où vous excluez, dit-il à ses collègues, le droit de pétition des attributions légales des corps constitués, où vous l'y ferez rentrer. Si cette dernière opinion prévaut, vous admettrez qu'étant donné leur qualité de représentants du peuple le vœu d'un corps administratif sera censé être celui de l'ensemble de ses administrés ; que le vœu d'un corps judiciaire sera censé être celui de l'ensemble de ses justiciables. Comment dès lors concilier cette représentation légale avec l'exercice individuel du droit de pétition. Un droit quelconque, dit Beaumetz, ne peut être à la fois exercé par le représentant et le représenté, par le délégué et par ses commettants. Aussi à moins de concéder que le droit de pétition n'est plus un droit individuel, il doit être absolument défendu aux corps constitués d'en faire usage. Cela ne met d'ailleurs pas obstacle à ce que leurs membres puissent exprimer leur vœu individuel, mais dans ce cas ils doivent se présenter comme de simples citoyens.

L'Assemblée se rallia à cette argumentation qui était irréprochable, à condition qu'on en admît le principe, qu'on reconnût à un titre quelconque aux corps

administratifs ne sont pas des représentants des administrés et qu'ils ne peuvent jamais émettre de vœux en leurs noms. Carnot l'aîné, moins absolu, ne leur dénie ce droit qu'autant que ces vœux ne portent point sur les objets de leur administration (Débats sur la pétition contre le veto des deux décrets de la déportation des prêtres et du camp des vingt mille fédérés).

administratifs le caractère représentatif. Ce principe pouvait paraître encore, à la date où nous sommes, consacré par la loi du 22 décembre 1789 (1); mais il ne devait pas tarder à être condamné d'une façon formelle par la Constitution de 1791 (2).

2. *Collectivités privées.* — Une première remarque qui s'impose, c'est que Chapelier ne vise dans son argumentation que les sociétés de citoyens, que les sociétés populaires, comme elles s'intitulent elles-mêmes, que les clubs. Depuis la suppression des corporations (loi des 2-17 mars 1791) (3) qui devait être confirmée par la loi des 14-17 juin 1791 (4), ce sont

(1) La loi du 22 décembre 1789 disait, en effet, dans ses art. 9 et 10 : Art. 9. — Les membres nommés à l'administration de département ne peuvent être regardés que comme les représentants du département entier et non d'aucun district en particulier. Art. 10. — Les membres nommés à l'administration de district ne peuvent être regardés que comme les représentants de la localité du district et non d'aucun canton en particulier.

(2) La Constitution de 1791 au titre III, ch. iv, section II, art. 2, affirme très nettement le principe que « les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation », et c'est le 15 août que cet article fut adopté par la Constituante.

(3) Loi des 2-17 mars 1791. — Art. 2. — A compter de la même époque les offices de perruquiers, etc., etc., les brevets et lettres de maîtrises, les droits perçus pour la réception des maîtrises et jurandes, ceux du collège de pharmacie et tous autres privilèges de profession, sous quelque dénomination que ce soit sont également supprimés.

(4) Loi des 14-17 juin 1791. — Art. 1. — L'anéantissement de toutes les espèces de corporations de citoyens du même état et profession étant une base fondamentale de la Constitution française, il est défendu de les rétablir de fait sous quelque forme

les sociétés de citoyens qui lui paraissent le plus redoutables pour l'Etat, c'est contre elles qu'il s'agit de prendre des mesures énergiques. C'est donc délibérément qu'il laisse de côté tous les autres êtres collectifs, toutes les personnes morales, établissements publics, fondations ou associations privées, sociétés commerciales. L'effort de sa dialectique va se concentrer contre les sociétés populaires qui, simplement tolérées au début de la Révolution, avaient reçu du décret des 13-19 novembre 1790 le droit de se former librement (1).

Chapelier fait découler le refus du droit de pétition aux sociétés de citoyens, du principe d'après lequel les citoyens ne doivent déléguer que les droits qu'ils ne peuvent exercer eux-mêmes. Ce principe nous l'avons déjà vu plus haut, à supposer qu'il soit vrai, est inap-

que ce soit. Art. 2. — Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne peuvent lorsqu'ils se trouvent ensemble se nommer ni président, ni secrétaire, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés et délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs.

Il est interdit à tous corps administratifs ou municipaux de recevoir aucune adresse ou pétition sous la dénomination d'un état ou profession, d'y faire aucune réponse. Il leur est enjoint de déclarer nulles les délibérations qui pourraient être prises de cette manière et de veiller soigneusement à ce qu'il ne leur soit donné aucune suite ni exécution.

(1) Décret des 13-19 novembre 1790 : « l'Assemblée Nationale après avoir entendu son comité des rapports déclare que les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens.

plicable au droit de pétition : il ne vise que les droits politiques. Sans doute si le droit de pétition était un droit politique, il ne pourrait être exercé en l'absence d'un texte précis que par ceux qui le possèdent en propre : il devrait rester l'apanage de l'individu. Mais le droit de pétition n'est pas un droit politique ; comment concevoir qu'un législateur puisse défendre aux individus de déléguer leur droit de pétition alors qu'une pareille interdiction n'existe pas pour les autres droits individuels. Quand il reconnaît en effet l'existence légale des sociétés commerciales, des établissements d'utilité publique comme nous dirions aujourd'hui, il ne fait autre chose que de permettre à des individus de déléguer à un être collectif certains de leurs droits, droit de faire des affaires, droit de faire la charité ; pourquoi dès lors empêcher les citoyens de déléguer à une société populaire le droit de pétition. Ceux-ci sont conscients de ce qu'ils font quand ils entrent dans une société et s'ils consentent d'avance à s'incliner devant le vœu de la majorité, qui peut y trouver à redire ? Il faut seulement que les êtres collectifs se renferment d'une façon absolue dans les limites de leur spécialité ; ils doivent se garder d'outrepasser les bornes de leur délégation. L'appréciation de ces limites peut, il est vrai, donner lieu à des divergences considérables, mais en tout cas quand une société populaire émet un vœu politique, elle respecte ses statuts et la volonté de tous ses membres. Tels sont les

arguments que les adversaires de Chapelier auraient pu faire valoir.

A la vérité Robespierre, pour justifier les pétitions collectives, ne rétorque pas comme nous venons de le faire les arguments de Chapelier. Se bornant aux sociétés populaires, il remarque qu'elles constituent des êtres collectifs qui ont une existence légale, que dès lors on ne peut leur interdire de manifester leur volonté collective au moyen de pétitions. « Il suffit, dit-il, qu'une société ait une existence légitime pour qu'elle ait le droit de pétition, car si elle a le droit d'exister reconnu par la loi, elle a le droit d'agir comme une collection d'êtres raisonnables qui peuvent publier leur opinion commune et manifester leurs vœux ». Pour Robespierre, les êtres collectifs sont donc en quelque sorte des individus contre lesquels l'argumentation de Chapelier ne peut désormais plus rien.

La partie ne devait point se jouer sur le terrain théorique où Chapelier ne se sentait pas très solide. Persuadé que tous les abus qu'il veut réprimer sont dûs pour la plus grande part à l'exercice du droit de pétition par les sociétés populaires, il tâche de faire passer sa conviction à l'Assemblée ; c'est donc sur le terrain pratique, sur le terrain des faits qu'il va se placer et attaquer ses adversaires.

Le grand grief que fait Chapelier aux sociétés pétitionnaires, c'est d'être en réalité des sociétés délibé-

rantes, c'est d'emprunter les formes que les corps représentatifs emploient dans leurs délibérations. Cette pratique illusionne les sociétés populaires sur leur véritable importance ; après avoir pris le masque des assemblées politiques, elles en viennent à s'en attribuer les pouvoirs. La conclusion d'un tel point de vue devrait être, semble-t-il, la dissolution de toutes les sociétés populaires. Chapelier ne va pas jusque-là ; il désire seulement qu'on leur interdise les pétitions qui sont l'expression concrète du résultat des délibérations. Supprimez le moyen qu'ont ces sociétés de publier le résultat de leurs délibérations, dit Chapelier, vous supprimez par là même tout cet appareil trompeur de votes, de motions, d'arrêtés, qui leurre ces sociétés et égare l'opinion. Vous mettez fin à la pratique du système majoritaire qui dupe fatalement le public sur la valeur des pétitions. « Vous enlevez en un mot aux sociétés le moyen de devenir un corps subjuguant, une autorité menaçante, un pouvoir contraire à tous le système du gouvernement représentatif. »

Chapelier avait ainsi transposé la question sur le terrain politique. Les pétitions collectives ont déjà pour lui faussé le jeu du gouvernement que la France a entendu se donner : le premier devoir de l'Etat est de les prohiber. Robespierre et Buzot qui lui répondent essaient de mettre en lumière leur grande utilité et de démontrer l'inanité des dangers dont

Chapelier a fait le tableau. Comment peut-on oublier si vite, disent-ils, tous les services que les sociétés populaires ont rendus à la liberté. Si le législateur a besoin qu'on l'éclaire, qu'on excite son zèle prêt à se ralentir, c'est surtout en temps de Révolution. Les pétitions collectives peuvent produire, il est vrai, un certain échauffement des esprits ; mais en pressant les travaux du législateur, en lui rappelant les principes dont il doit toujours s'inspirer, elles hâtent la fin de la Révolution, elles servent la cause de la paix publique.

Pourquoi d'autre part, dit Buzot, avoir peur des pétitions collectives ? Sans doute il est naturel qu'elles aient une certaine influence sur l'opinion ; craint-on que cette influence soit exagérée. Une pareille crainte est vaine « dans un Gouvernement, dans un pays comme le nôtre où il faudrait en quelque sorte une réunion de douze millions d'habitants pour pouvoir donner une véritable inquiétude au Gouvernement ou au corps législatif. » Il est curieux de voir Buzot déclarer chimériques les dangers qu'il y a à laisser le droit de pétition aux sociétés populaires et aux collectivités en général, quand plus tard avec les Girondins il se plaindra amèrement de l'oppression parisienne. Sans doute pas plus en 1793 qu'en 1791, les vingt-cinq millions que compte la France ne seront dupes des usurpations de pouvoir de la capitale, mais cette dernière par ses pressions sur l'Assemblée finira par avoir la légalité avec elle.

Buzot connaissait bien les dangers dont il disait ne pas se rendre compte ; seulement ces dangers ne menaçaient pas encore son parti. Quant à l'Assemblée Constituante qui depuis deux ans avait pu juger des abus commis au nom du droit de pétition, elle se rallia à la mesure restrictive du comité de Constitution : elle défendit les pétitions collectives.

Nous nous sommes exclusivement attachés, dans cette analyse des débats parlementaires, à dégager les principes fondamentaux du décret des 10 et 18-22 mai 1791. Ce sont les conséquences que la loi elle-même tire de ces principes qu'il nous faut maintenant étudier.

SECTION II

Conséquences tirées des principes précédents par la loi des
10 et 18-22 mai 1791.

Nous venons de voir que le grand principe nouveau qui domine toute la loi de mai 1791 est celui de la prohibition des pétitions collectives. Nous devons donc nous attendre à trouver dans les articles de la loi des prescriptions qui réalisent le nouveau principe. En premier lieu il faut signaler une disposition relative à la forme même des pétitions. « Tout pétitionnaire signera sa pétition, dit l'article 1^{er}, et s'il ne

le peut ou ne le sait il en sera fait mention nominativement. » Il est manifeste que ne pas exiger de signature eût été rendre impossible l'application de la loi ; la signature individuelle certifie tout au moins matériellement l'adhésion individuelle à une pétition déterminée. La question de l'adhésion morale était par contre plus difficile à résoudre. La Constituante avait déjà paré à une première manœuvre consistant à extorquer les signatures à domicile ; elle avait décidé que les pétitions recouvertes de plusieurs signatures n'étaient légales qu'autant qu'elles étaient le produit d'une véritable délibération et non d'une propagande à domicile. C'est ce que dit expressément l'Instruction législative des 12-20 août concernant les fonctions des assemblées administratives (§ 8, ch. 1). « Dans aucun cas, les adresses et pétitions faites au nom de plusieurs citoyens réunis, ne seront reçues si elles ne sont pas le résultat d'une assemblée de ces citoyens qui aient délibéré ensemble de les présenter, et si elles ne sont souscrites que de signatures recueillies dans les domiciles sans assemblée ni délibération antérieure ». Ce décret qui visait l'extorsion des signatures à domicile laissait néanmoins en dehors toutes les autres manœuvres qui s'opèrent au cours d'une délibération : et cela se comprend aisément. Dans quelle mesure en effet, peut-on dire que l'influence due à la parole dans les délibérations est normale ; à quel degré cette influence se transforme-t-elle en

pression illégitime. Le législateur ne pouvait donc pas atteindre les manœuvres de séances aussi funestes que difficiles à saisir, et forcé d'édicter des règles précises il devait se borner à reconnaître la légalité des pétitions individuelles à ces deux signes : au fait qu'elles avaient fait l'objet d'une délibération ; au fait qu'elles étaient recouvertes de signatures individuelles. Mais il eût peut-être été par trop rigoureux d'exiger d'une façon absolue l'apposition de la signature. Pétion fit remarquer qu'une telle disposition, qui figurait d'abord dans le projet de Chapelier, aurait pour effet de dépouiller du droit de pétition tous les citoyens qui ne savent pas écrire. Cette observation parut juste et on ajouta en conséquence à l'article 1^{er} ces mots « qu'au cas où le pétitionnaire ne pourrait ou ne saurait écrire, il en serait fait mention nominativement ».

Une autre question pouvait encore se présenter. Il ne s'agit plus des conditions morales dans lesquelles les signatures individuelles sont données ; nous nous demandons maintenant quelles qualités matérielles elles doivent avoir pour que la pétition qui en est couverte possède un caractère individuel. C'est Gorgueureau qui dégagea sur ce point très nettement à l'Assemblée législative l'esprit de la loi de 1791. Appelé à faire un rapport (1) sur une pétition des membres

(1) Rapport fait le 4 février 1792 à l'Assemblée Nationale au

du directoire du département de Paris qui avaient signé à vrai dire individuellement mais avaient fait suivre leur nom de leur qualité d'administrateurs, Gorguereau s'élève contre cet abus. Une pétition n'est pas individuelle, dit-il, parce qu'elle est signée de chaque pétitionnaire ; autrement il serait facile d'individualiser les plus collectives. Une pétition n'est individuelle qu'autant que les signataires y sont entre eux dans un tel état d'isolement qu'ils ne révèlent aucunement l'existence d'une corporation quelconque ; elle est collective toutes les fois que les signataires veulent se montrer forts de l'influence d'une aggrégation, soit que cette aggrégation n'existe que par le fait, soit qu'elle tire son existence de la loi même. Les fonctionnaires publics, les membres de sociétés populaires et de toutes associations, qui font suivre leur signature de leur qualité tendent ainsi à se prévaloir de l'autorité morale du corps auquel ils appartiennent ; une telle pratique doit donc leur être interdite. La Législative ne sanctionna pas cette idée par une disposition formelle comme Gorguereau le lui

nom du comité de législation civile et criminelle tant sur la nature du droit de pétition et sur les moyens d'exécution de ce même droit, que sur la dénonciation faite au corps législatif d'une pétition présentée au roi par des citoyens membres du directoire du département de Paris à l'effet de solliciter le refus de sanction contre le décret du 29 novembre 1791 relatif aux troubles exécutés sous prétexte de religion (Réimpression de *l'Ancien Moniteur*, tome XI, pages 307 à 310).

proposait (1) et cette conséquence logique mais un peu subtile de la loi de 1791 ne reçut point de consécration.

Nous abordons maintenant une question plus importante. Il s'agit de voir quelle est la répercussion des nouveaux principes sur la législation antérieure, comment la loi concilie la prohibition des pétitions collectives avec le droit municipal en vigueur. On se rappelle que la loi des 21 mai-27 juin 1790 était venue soumettre Paris au régime commun de la France ; que désormais dans la capitale comme dans les autres communes la permanence des assemblées électorales était supprimée, mais qu'on avait créé une nouvelle institution : les assemblées extraordinaires de commune ou de section. A ces assemblées, nous

(1) Gorguereau avait présenté un projet de décret qui portait dans ses articles 4, 5 et 6 les dispositions suivantes :

Art. 4. — Personne ne pourra désormais en signant une pétition ou adresse accompagner sa signature de la qualité de fonctionnaire public dont il sera revêtu sous peine d'être suspendu de ses fonctions pendant 2 années. Art. 5. — Si plusieurs membres d'un corps constitué tels que les corps électoraux, judiciaires ou municipaux se réunissent entre eux pour faire une pétition ou adresse, et que les signataires composent ensemble plus de la moitié d'un corps auquel ils appartiennent, la pétition ou adresse sera réputée collective et chacun des signataires encourra la peine portée en l'article 4.

Art. 6. — L'Assemblée Nationale n'entend comprendre dans le présent décret ni les rapports nécessaires d'administration qui subsistent et doivent subsister entre plusieurs des corps énoncés dans l'article 5 et les deux premières autorités constituées, ni les cas dans lesquels on réclame auprès d'une autorité supérieure contre l'un des pouvoirs intermédiaires.

l'avons dit plus haut, on ne concédait aucun pouvoir propre, on leur donnait simplement le droit de formuler des desiderata. Dans le système des lois des 14 décembre 1789 et juin 1790, ces assemblées sont comme des interprètes officiels des vœux de la population. L'existence de ces assemblées est-elle compatible avec le nouveau régime légal du droit de pétition ? Le législateur peut-il prohiber les pétitions collectives et maintenir une institution politique qui n'a d'autre raison d'être que d'en former. Tel est le problème qui se posait devant l'Assemblée Constituante. Voyons comme elle l'a résolu.

Nous croyons bien que si le comité de Constitution eût écouté son inclination secrète, il eût fait disparaître de la législation cette institution des assemblées de commune qui ne répondait aucunement à sa conception politique (1). Mais il avait à compter avec les situations acquises, consacrées par deux lois, et il n'osa proposer à l'Assemblée

(1) Voici quelle était l'explication théorique que les *Révolutionnaires de Paris* avaient donné de l'institution des Assemblées de commune, dans leur commentaire du plan de Desmeuniers (Voir p. 18 bis et 19) relatif à l'organisation de la municipalité de Paris. « La haute régie des objets appartenant à une Commune, à une section de la nation, ne doit pas être remise à un Conseil Général, quand cette commune ne le veut pas. On ne peut pas la représenter lorsqu'elle est présente, ni la forcer à se laisser représenter, quand elle veut régler elle-même la manière dont ses officiers municipaux administreront la chose commune. » (n° 43).

une réforme aussi radicale. Il lui soumit seulement un projet qui restreignait le champ d'action des assemblées de commune et leur rendait plus difficiles les usurpations de pouvoir. La loi pose d'abord comme principe dans son article 2 que les Assemblées de commune ne peuvent plus être ordonnées, provoquées et autorisées que pour les objets d'administration purement municipale qui regardent les intérêts propres de la commune ; toutes convocations et délibérations des communes et des sections sur d'autres objets sont nulles et inconstitutionnelles. Pour assurer l'application de ces dispositions, Chapelier propose d'établir un système à la fois préventif et un système répressif. En premier lieu, les citoyens actifs qui demanderont le rassemblement de la commune ou de la section en se conformant aux règles légales, seront tenus de former leurs demandes par un écrit signé d'eux et dans lequel sera déterminé, d'une manière précise, l'objet d'intérêt municipal qu'ils veulent soumettre à la délibération de la commune ou de la section. Cette formalité a pour but de permettre à la municipalité de prononcer sur la régularité et la légitimité des demandes en convocation ; les réclamations s'il y en a seront portées au directoire du département qui statuera sauf recours au Corps Législatif. Le système répressif consiste à atteindre les illégalités que commettraient les assemblées de commune ou de section, une fois légalement convoquées. Ces der-

nières ne peuvent, en effet, discuter que les questions pour lesquelles elles ont obtenu l'autorisation de se réunir. Toutes délibérations prises par elle sur d'autres objets que ceux dont l'espèce est déterminée, ou sans avoir observé les formes prescrites, sont en conséquence, déclarées nulles par les corps municipaux ou à défaut par les directoires des départements.

Ces dispositions ne firent pas à beaucoup près l'objet d'une discussion aussi sérieuse que la partie théorique du projet. On vit bien Buzot critiquer les atteintes portées à la liberté des assemblées de commune, on vit Robespierre se plaindre amèrement des pouvoirs arbitraires qu'on octroyait aux municipalités en cette matière. Mais si l'on excepte ces deux interventions, le projet ne fut pas trop malmené et il fut voté sans retouche.

Il nous faut quant à nous revenir sur les dispositions que nous venons d'analyser. Nous voudrions examiner d'un peu plus près le système de la loi et voir s'il ne comporte aucune fissure. Des mesures préventives nous ne dirons rien : elles jouent sans difficulté. Au cas où une assemblée de commune se réunirait illégalement il est bien évident que la municipalité serait en droit de la dissoudre. Mais les difficultés peuvent surgir dans l'hypothèse d'une assemblée légalement réunie. Il peut arriver en effet qu'après avoir discuté la question à l'ordre du jour l'assemblée fasse dévier le débat, qu'une motion y soit

faite par un de ses membres qui rallie tous les assistants, et qu'elle soit transformée séance tenante en une pétition. Sans doute si cette pétition, étrangère à l'objet de la convocation, résulte d'une délibération prise à la majorité des voix, si elle est collective en un mot, elle doit être assimilée aux délibérations visées par l'article 9, elle doit être déclarée nulle par le corps municipal. Les pétitions collectives ne sont en effet permises aux assemblées de Commune que si elles sont relatives à des objets d'intérêt municipal. Mais si les assemblées usent du subterfuge courant sous la Révolution et qui consiste à recueillir des signatures individuelles afin d'enlever à leur pétition le caractère collectif, que doit-on décider ? Faut-il dire que ces pétitions sont nulles et frappées de nullité ou au contraire sont-elles immunisées par le manteau de l'individualité ?

Si nous faisons abstraction du milieu ambiant où elles sont nées, ces pétitions individuelles sont irréprochables. Il n'y a pas lieu de se demander comme pour les pétitions collectives si elles se rapportent à des questions d'intérêt général ou municipal, et alors, comme intrinsèquement elles sont légales, leur validité s'impose. Mais est-il possible de considérer ces pétitions en elles-mêmes, indépendamment des circonstances de leur éclosion. Nous ne le croyons pas. Que signifierait la nullité d'une délibération si la pétition en résultant n'était point frappée de caducité ? Le

corps municipal qui annule une délibération à la suite de laquelle une pétition est née, ne pourrait sans commettre un non sens, délibérer sur la pétition et y répondre. Une seconde réflexion est encore possible : ne pourrait-on pas concevoir qu'une assemblée de section ou de commune dans le sein de laquelle les pétitions individuelles sont signées, cesse pendant les instants nécessaires à sa discussion de constituer une Assemblée politique pour redevenir une simple réunion de citoyens. Peut-on admettre un pareil système qui ferait de l'assemblée de commune un pro-tée se transformant mille fois dans une même séance au gré des incidents du débat. Une telle conception ne choquerait pas seulement le bon sens, elle serait contraire à l'article 8 de la loi qui dit explicitement que dès que l'objet mis en délibération aura été terminé, les communes ou sections de commune ne pourront plus rester assemblées ni s'assembler à nouveau jusqu'à ce qu'un nouvel objet relatif aux intérêts de la commune et présenté dans les formes prescrites amène une convocation nouvelle. Cet article prescrit donc la dissolution d'une assemblée de commune ou de section dès qu'elle a terminé l'examen des objets pour lequel elle était convoquée. Il est contraire à son esprit qu'elle puisse, sans aucune solution de continuité, rester réunie en tant qu'Assemblée particulière ; et il est en tout cas contraire à son texte même qu'elle puisse redevenir une Assemblée

de section sans une nouvelle procédure de convocation.

Nous en avons terminé avec l'examen de la loi de mai 1791. En résumé elle prohibe les pétitions collectives, mais permet néanmoins aux Assemblées de Commune et de Section d'exprimer des vœux sur des matières d'intérêt municipal. Tous autres vœux collectifs leur sont interdits, toutes pétitions individuelles qui prendraient naissance dans leur sein sont frappées de nullité. Les citoyens qui veulent rédiger en commun des pétitions ont la liberté de se former en Assemblées particulières : ils ne sauraient profiter de leur réunion en Assémlées de commune pour en adresser aux autorités.

SECTION III

Applications pratiques tirées de la loi par le législateur
postérieurement au mois de mai 1791.

§ 1.

Constituante.

Nous avons vu précédemment comment le droit de pétition, mêlé dans sa formation au droit de réunion, au droit municipal, s'était enfin dégagé avec une physionomie propre ; comment l'Assemblée Consti-

tuante l'avait fondé, avec la loi de mai 1791, sur de véritables principes. Il nous faut maintenant suivre jusqu'à la Constitution de 1793 l'histoire de ces principes et examiner pendant leur durée d'application quelles nouvelles conséquences pratiques le législateur en a lui-même tirées.

La première intervention du législateur en matière de pétition apparaît au moment de l'élaboration du décret sur les sociétés populaires. Ces dernières s'étaient empressées de désobéir à la loi qui défendait les pétitions collectives. Elles avaient continué leurs errements passés. Ce n'était d'ailleurs pas le seul grief qu'on pût leur faire : elles avaient exercé une action illégale sur les actes et sur les personnes des fonctionnaires. Elles s'étaient permis d'apporter un obstacle à l'exécution de leurs décisions ou de les mander à leur barre. Par leur affiliation avec les sociétés de province, elles constituaient un véritable danger pour le gouvernement. Aussi Chapelier proposa, les 29 et 30 septembre 1791 (1), un projet de décret qui passa intégralement, sauf la disposition relative à la défense des affiliations. Celle-ci fut rejetée après une intervention de Robespierre, comme contraire à la liberté d'association. Les autres articles qui mettaient bon ordre aux abus que nous venons de si-

(1) Décret sur les sociétés populaires, 29 et 30 septembre, 9 octobre 1791 (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome X, pages 7 à 11).

gnaler furent votés : et parmi eux nous relevons ceux qui défendent à nouveau les pétitions collectives sous peine de sanctions sévères.

-- « L'Assemblée Nationale, considérant que nulle société, club, association de citoyens ne peuvent avoir sous aucune forme une existence politique, ni exercer aucune action sur les actes des pouvoirs constitués et les autorités légales, que sous aucun prétexte ils ne peuvent paraître sous un nom collectif soit pour former des pétitions ou des députations, pour assister à des cérémonies publiques, soit pour tout autre objet, décrète ce qui suit :

ART. 2. — En cas que les dites sociétés, clubs ou associations, fissent quelques pétitions en nom collectif, quelques députations au nom de la société, et généralement tous actes où elles paraîtraient sous les formes de l'existence politique, ceux qui auraient présidé aux délibérations, porté les pétitions, composé ces députations ou pris une part active à l'exécution de ces actes, seront condamnés par la même voie à être rayés pendant six mois du tableau civique, suspendus de toutes fonctions publiques et déclarés inhabiles à être élus à aucune place pendant le même temps ».

Telles sont les sanctions que la Constituante édicte les 29 septembre et 30 septembre contre les sociétés populaires. La date de ce décret est bien significative. La Constituante, en terminant sa carrière, affirme

ainsi sa volonté d'ouvrir une ère de concorde et de calme dans un pays qui possède désormais une Constitution.

§ 2.

Législative.

Sous la Législative le droit de pétition continue à fleurir ; les débats parlementaires sont remplis de discussions que les pétitions soulèvent, mais nous n'en trouvons que deux qui aient un rapport direct avec le régime légal du droit de pétition. La première est relative à la pétition dite des 8.000 ; la seconde à la pétition que le général Lafayette adressa à l'Assemblée après la journée du 20 juin.

La pétition des 8.000, dont nous nous occupons d'abord, émanait d'une grande partie de la garde nationale de Paris. Les signataires y protestaient contre le décret du 7 juin qui ordonnait le rassemblement de 20.000 fédérés à Paris pour remplacer les troupes de lignes que les besoins de la guerre commandaient de porter aux frontières ; ils alléguaient cette raison que la garde nationale était suffisante à défendre l'ordre public et que le décret était pour elle une humiliation. Le 9 juin 1790, une députation du bataillon des Petits Augustins est introduite à la barre et dénonce les intrigues qui ont été employées pour faire signer la

pétition. Elle dépose à l'appui un modèle de pétition qui a été envoyé de la part de l'Etat-Major de la Garde Nationale à chaque bataillon avec une lettre portant invitation à la signer. Cette dénonciation est le point de départ d'un grand débat sur la légalité de la pétition des 8.000.

Les dénonciateurs avaient pour but de faire déclarer par l'Assemblée la pétition illégale. Les faits de pression manifestes, dont les chefs militaires s'étaient rendus coupables, suffisaient, disaient-ils, à enlever aux signatures individuelles toute leur valeur. La pétition des 8.000 n'était plus, dès lors, qu'une pétition collective de la Garde Nationale sur laquelle l'Assemblée n'avait point le droit de délibérer. Les dénonciateurs de la pétition demandaient donc simplement à l'Assemblée législative d'élucider des faits à l'égard desquels ils offraient de fournir des preuves. Restreint à ces termes, le débat n'eût pas apporté de vues nouvelles, mais il devait s'élargir et prendre une tournure plus générale. Si certains adversaires de la pétition des 8.000 n'avaient d'autre but que de faire déclarer son illégalité à cause des manœuvres dont elle était entachée, il y en avait d'autres qui sous une forme enveloppée, contestaient en réalité aux gardes nationaux le droit de signer, même individuellement, des pétitions politiques. A l'appui de cette idée, ils citaient la disposition constitutionnelle (1) en vertu de la-

(1) Constitution du 3-14 septembre 1791 (titre IV, art. 12).

quelle « la force publique est essentiellement obéissante ». Comment, disaient-ils, des individus qui sont appelés à procurer l'exécution des lois ou des mesures gouvernementales seraient-ils en droit de les critiquer ? N'y aurait-il pas là quelque chose de choquant, de contraire au respect que tout subordonné doit à ceux dont il exécute les ordres ? Cette argumentation manquait à la vérité de base. D'une part, l'article constitutionnel qui porte que la force publique est essentiellement obéissante, ne dénie point aux individus isolément le droit d'adresser des pétitions politiques ; il confirme seulement la prohibition des pétitions collectives en ce qui concerne les corps militaires. L'interprétation que nous donnons est corroborée par la fin de l'article où il est dit que nul corps armé ne peut délibérer, et aussi par la loi du 29 septembre 1791 (art. 4, section 3) qui édicte « que toute délibération prise par les gardes nationales pour les affaires de l'Etat, des départements, du district, de la commune, même de la garde nationale, à l'exception des affaires expressément renvoyées au Conseil de discipline, est une atteinte à la liberté publique et un délit contre la Constitution dont la responsabilité sera encourue par ceux qui auront provoqué l'Assemblée et par ceux qui l'auront présidée ». D'autre part, Ramond objecta fort bien qu'en accordant aux citoyens le droit d'adresser des pétitions signées individuellement la Constitution n'en avait déterminé ni l'objet ni

la nature. Distinguer les pétitions d'ordre politique et les pétitions d'ordre privé, c'était donc, selon lui, donner de la loi une interprétation qui n'avait pour base aucun texte ; c'était la violer. L'Assemblée Législative fut convaincue par ces diverses considérations. Elle estima qu'elle n'avait point le droit, en l'absence d'une disposition spéciale, d'enlever aux militaires individuellement le droit d'adresser des pétitions politiques ; elle se borna à faire la lumière sur la question de fait et renvoya la dénonciation au Comité de législation et de surveillance pour en être fait incessamment rapport (1).

Nous abordons maintenant la grande discussion relative à la lettre que Lafayette envoya à l'Assemblée Nationale le 16 juin 1792 et à la pétition qu'il vint lui apporter en personne le 28 du même mois. Dans sa lettre Lafayette se plaignait du règne des clubs et en particulier de la faction jacobine qui « par ses ramifications et ses affiliations forme une corporation distincte au milieu du peuple français dont elle usurpe les pouvoirs en subjuguant ses représentants et ses mandataires ». Il demandait à l'Assemblée de mettre fin à cette situation anormale. Dans sa pétition Lafayette suppliait l'Assemblée de poursuivre les instigateurs de la journée du 20 juin, de réprimer par une loi

(1) Séance du 9 juin 1792 (*Archives parlementaires*, tome XLV, pages 22 et suivantes).

les excès des sociétés populaires, enfin, de faire respecter les autorités et « de donner aux armées l'assurance que la Constitution ne recevrait aucune atteinte au dedans tandis qu'elles la défendent au dehors ».

L'Assemblée Législative avait supporté plus ou moins patiemment la lecture de la lettre de Lafayette, mais quand elle le vit réitérer dans sa pétition ses précédents conseils sur un ton si dégagé et si hardi, elle en fut indisposée. Guadet dans la séance du 28 prend la parole pour dénoncer l'illégalité commise par Lafayette. Elle résulte dit-il des termes mêmes dont s'est servi le général : en se donnant comme l'organe de son armée auprès de l'Assemblée Nationale, il a présenté une pétition collective, il a violé la Constitution. Mais il ne s'agit pas seulement de porter un jugement sur la conduite de Lafayette, il est encore utile que l'on sache définitivement si l'Assemblée entend maintenir aux Généraux le droit de l'entretenir d'objets purement politiques. Guadet demande donc en conséquence que la commission du 12 soit chargée de l'examen de la question.

Le rapport dont avait été chargé Lemontey vint en discussion le 15 juillet (1). Nul ne conteste, dit-il, le droit qu'ont les généraux d'armée d'adresser aux autorités constituées des pétitions sur des objets qui touchent à

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome XIII, pages 153 et 154.

leurs intérêts privés ou aux fonctions de leur commandement ; il s'agit seulement de savoir s'ils peuvent user de ce droit pour des objets purement politiques. La commission n'a pas cru devoir adhérer à l'opinion de ceux qui soutiennent que la question est déjà tranchée par les lois. Le principe que la force publique est essentiellement obéissante ne vise en effet que les corps militaires et non les généraux. Ceux-ci ont le droit comme tous les autres fonctionnaires d'adresser des pétitions individuelles qui toucheraient à des intérêts politiques. Si on veut le leur interdire, il faut le faire par un décret spécial. Ce point établi, Lemontey indique ensuite les raisons qui ont porté la commission à refuser ce dernier droit aux généraux d'armée. Il n'y a pas lieu d'abord, dit-il en substance, de s'étonner que l'armée et ses membres soient soumis à des lois particulières. L'existence d'une armée est en effet dans la société plutôt un accident qu'une de ses institutions primitives ; il est donc légitime que les rapports entre l'armée et le corps social soient régis par des dispositions particulières afin que ce dernier soit protégé et non opprimé par elle. En second lieu la prohibition faite aux généraux d'adresser des pétitions politiques ne doit pas être considérée « comme une atteinte à leurs droits civils mais comme une condition mise à la qualité extraordinaire qui leur est conférée de commander une armée ». Un général n'est pas un citoyen comme les autres, on ne peut pas,

dit en propres termes Lemontey, « séparer un général d'armée de l'attribut de sa qualité qui attache à son opinion d'autres opinions, qui dans un vœu en apparence unique présente une collection de vœux ». Ainsi une pétition politique adressée par un général d'armée perd son caractère individuel pour revêtir un caractère collectif; il est donc contraire à l'esprit de la législation qu'un général puisse adresser des pétitions politiques aux autorités constituées et il convient de les prohiber pour l'avenir.

Conformément à ces conclusions, Lemontey déposa un projet de loi qui interdisait aux officiers généraux et supérieurs, sous peine de sanctions sévères, de signer des pétitions politiques (1). Mais la discussion

(1) Projet Lemontey.

Article 1^{er}. — Les généraux d'armée, les commandants en chef de détachements, places et postes, ne pourront de quelque grade que ce soit, présenter à aucune autorité constituée des pétitions dans lesquelles il sera traité d'objets étrangers à leurs fonctions militaires ou leurs intérêts personnels ou individuels.

Article 2. — Dans aucun cas les militaires en activité de service dans les troupes de lignes et les bataillons de volontaires, gardes nationaux, ne pourront dans quelque grade que ce soit, présenter à aucune autorité constituée des pétitions en nom collectif signées de plus d'un seul individu.

Article 3. — Les chefs de légions et commandants de bataillons, de gardes nationaux sédentaires ne pourront de même présenter des pétitions.

Article 4. — Les généraux d'armée qui contreviendraient aux dispositions de l'article 1^{er} du présent décret seront par ce fait seul destitués de leur emploi et déclarés incapables de servir la nation, sauf l'exécution des lois pénales relatives aux attentats contre la sûreté générale de l'Etat.

Article 5. — Les officiers généraux et supérieurs qui contre-

de ce projet fut ajournée jusqu'au moment où viendrait celle sur la conduite de Lafayette. La question de législation vint ainsi se perdre dans les débats relatifs à la question purement politique. Ces débats furent longs et passionnés, et lorsqu'enfin ils se terminèrent le 8 août par la mise hors de cause du général, déjà les préparatifs de l'insurrection qui devait éclater deux jours plus tard avaient détourné l'attention de l'Assemblée vers des objets plus pressants : et dans la suite il ne fut plus parlé du projet Lemontey.

La discussion relative à la pétition de Lafayette est la dernière à laquelle l'application de la loi de mai 1791 ait donné lieu. Il nous faut maintenant aborder la troisième période et avec elle nous allons voir apparaître de nouveaux principes.

viendraient aux dispositions des articles 1, 2 et 3 du présent décret seront destitués de leur emploi. Les délits de ce genre seront jugés par les tribunaux militaires dans l'arrondissement desquels les autorités à qui la pétition aura été présentée, résident.

Article 6. — Les militaires qui contreviendront à l'article 2 du présent décret seront condamnés par voie de police correctionnelle à un emprisonnement qui ne pourra pas être moindre de trois jours ni excéder 15 jours.

CHAPITRE III

TROISIÈME PÉRIODE (24 JUIN 1793-18 BRUMAIRE).

SECTION I

Constitution de 1793.

C'est dans la Constitution de 1793 que l'on trouve la doctrine de la Convention sur le droit de pétition. Les deux textes qui s'y rapportent sont, d'une part, l'article 122 de l'Acte Constitutionnel qui garantit d'une façon générale à tous les Français le droit de pétition, et l'article 32 de la Déclaration des droits ainsi conçu : « le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut en aucun cas être interdit, suspendu ni limité. » C'est ce dernier texte qui doit retenir notre attention. A la vérité il est d'une concision excessive. Si nous étions réduits à lui seul, nous pourrions nous demander comment on peut l'interpréter, ce qu'il faut entendre par ces

mots que le droit de pétition ne peut en aucun cas être limité, s'ils emportent la prohibition des pétitions collectives. Mais heureusement, cet article de la Constitution de 1793 votée sur le rapport d'Hérault-Séchéelles se trouve partiellement éclairci par le projet de loi de Condorcet, qui lui a servi de modèle. Ce projet de loi présenté à la Convention, le 11 février 1793, par Condorcet, rapporteur du comité de Constitution contenait deux articles qui se complétaient l'un l'autre. L'article 5 de la Déclaration des droits disait « la liberté de la presse et tout autre moyen de publier ses pensées, ne peut être interdite, suspendue ni limitée. » Le sens de cet article en ce qui concerne le droit de pétition se trouvait à l'article 21 du titre 8 qui portait « qu'indépendamment du droit de censure sur les lois, les citoyens ont le droit d'adresser individuellement ou collectivement des pétitions aux autorités constituées pour leurs intérêts personnels et privés ». Le projet de Condorcet reconnaît la légitimité des pétitions collectives que font les citoyens pour leurs intérêts personnels et privés, mais il n'affirme pas ce même principe pour les pétitions politiques et se contente de parler de leur droit de censure sur les lois. Le texte fait ici allusion à la procédure légale que Condorcet instituait pour permettre aux citoyens de censurer les lois. Faut-il dire alors, que Condorcet n'admet toujours point les pétitions collectives quand elles sont politiques et cela

parce qu'il considère que la procédure légale de la censure doit suffire aux citoyens ou doit-on penser qu'il y a une simple lacune dans le texte. Nous serions tentés de nous ranger à ce dernier avis, car nous ne voyons pas les raisons théoriques qui, au point de vue qui nous occupe, permettent de distinguer entre les pétitions collectives, selon qu'elles sont d'ordre privé ou d'ordre politique.

Toujours est-il que l'article 32 de la déclaration de 1793 qui n'est que la reproduction de l'article 5 de la déclaration de Condorcet a pour nous maintenant un sens. Il implique pour les citoyens la liberté d'adresser des pétitions touchant à leurs intérêts privés. Nous prétendons même qu'ils ont ce droit quand il s'agit de pétitions politiques. En premier lieu, la procédure de la censure a disparu dans la Constitution de 1793. En second lieu, nous savons que les pétitions collectives d'ordre politique sont adressées surtout ou par les sociétés populaires ou par les corps administratifs. Or, la majorité de la Convention est animée de la plus grande bienveillance envers les sociétés populaires qui soutiennent sa politique ; elle les appelle un peu plus tard à coopérer à l'épuration des autorités constituées. On ne voit pas bien comment elle leur aurait refusé le droit de présenter des pétitions collectives. D'autre part, on se rappelle que quand Chapelier et Beaumetz avaient dénié aux corps administratifs le droit de présenter des pétitions

collectives, ils s'étaient surtout fondés sur cette idée que le caractère représentatif de ces derniers s'opposait à ce qu'ils pussent exercer un droit qui de par son essence est individuel. Or, la Constitution de 1793 répète expressément au chapitre des corps administratifs et municipaux (art. 82) que les administrateurs et les officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation. Nous croyons avoir ainsi montré que la doctrine de la Convention est diamétralement opposée à celle de la Constituante. Selon nous, elle admet la légitimité des pétitions collectives aussi bien politiques que privées, elle ne maintient la prohibition qu'en ce qui concerne les corps militaires quand elle dit à l'article 114 que nul corps armé ne peut délibérer.

La Convention devait d'ailleurs revenir après le 9 Thermidor aux principes de la Constituante. Dans le décret du 25 Vendémiaire an III (16 octobre 1794) sur les sociétés populaires, décret qui va même plus loin que celui du 29 septembre 1791, puisqu'il défend les affiliations et les fédérations, la Convention remet en honneur le principe de la prohibition des pétitions collectives sous peine de sanctions sévères pour ceux qui le violeraient (1).

(1) Décret 25 Vendémiaire An 3 (16 octobre 1794). Décret qui défend toutes affiliations, agrégations, fédérations, ainsi que toutes correspondances en nom collectif entre sociétés.

Art. 2. — Aucune pétitions ou adresses ne peuvent être faites

SECTION II

Constitution de l'an III.

Quel est l'esprit de la Constitution du 5 fructidor an III qui régit la période directoriale. Le droit de pétition est réglementé dans un seul de ses articles, l'article 364 ainsi conçu : « Tous les citoyens sont libres d'adresser aux autorités publiques des pétitions ; mais elles doivent être individuelles. Nulle association ne peut en présenter de collectives si ce n'est les autorités constituées et seulement pour des objets propres à leurs attributions. Les pétitionnaires ne doivent jamais oublier le respect dû aux autorités constituées. »

Cet article introduit dans la législation du droit de pétition une grave innovation. Il distingue entre les pétitions collectives selon qu'elles émanent de simples associations ou des autorités constituées, prohibe les unes, permet les autres. Sans doute la dérogation au

en nom collectif, elles doivent être signées individuellement.

Art. 3. — Il est défendu aux autorités constituées de statuer sur les adresses ou pétitions en nom collectif.

Art. 4. — Ceux qui signeront comme président ou secrétaire des adresses ou pétitions faites en nom collectif seront arrêtés et détenus comme suspects.

droit commun n'est que partielle. L'article 364 dit en effet que les autorités constituées ne jouissent du droit de présenter des pétitions collectives que pour des objets propres à leurs attributions. Mais ainsi restreinte à cette mesure, la dérogation n'en existe pas moins et elle a besoin qu'on l'explique. Pour nous, l'idée qui l'a dictée, a sa source dans le régime constitutionnel des corps administratifs et municipaux. Ce régime est organisé de telle façon qu'il ne peut plus inspirer une grande défiance au pouvoir central. Certes, l'élection des administrateurs et des officiers municipaux subsiste ; la Convention n'a pas cru, selon les expressions de Daunou (1) pouvoir attribuer au Directoire exécutif comme l'aurait exigé peut-être la rigueur des principes, le choix de tous les administrateurs locaux « qui ne sont en effet que ses agents et qui ne doivent être que ses organes » et cela, par respect pour les habitudes consacrées par la Révolution. Mais la Convention s'est efforcée du moins à ce que l'organisation du régime électif fut le plus inoffensive possible pour le gouvernement. En premier lieu, elle a réduit grandement le nombre des administrateurs de département pour éviter de donner à leurs discussions le caractère de délibérations politiques et les empêcher ainsi de s'illusionner sur l'étendue de leurs

(1) Séance du 5 thermidor, An III (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome XXV, page 324).

pouvoirs. En second lieu, elle a enlevé aux petites communes leur municipalité pour instituer des agents municipaux uniques dont la réunion par canton formait un tout peu homogène appelé municipalité de canton ; elle a morcelé les villes de plus de 100.000 âmes en mettant à leur tête un bureau central qui est nommé par le pouvoir exécutif et en les divisant en municipalités qui en principe devaient être élues, mais qui, en fait, furent investies par le gouvernement. En troisième lieu enfin, elle a nommé près les administrations de département un seul fonctionnaire qui représente le gouvernement et qui n'est plus comme le procureur général syndic de la Constituante élu par les assemblées primaires. On voit dès lors quelles étaient les raisons qu'avait la Convention de se montrer plus libérale envers les autorités administratives. Le droit qu'elles ont d'adresser des pétitions collectives, exclusivement sur les objets propres à leurs attributions, ressemble déjà au droit que possèdent nos conseils généraux et nos conseils municipaux d'émettre des vœux non politiques (1).

Si la Constitution de l'an III voit les corps administratifs d'un œil bienveillant, elle est animée par

(1) Ce droit est d'ailleurs confirmé par le décret du 21 fructidor an III relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux en exécution du titre 7 de l'acte constitutionnel.

Art. 28. — Les corps administratifs pourront s'adresser directement au Corps Législatif pour l'obtention d'une loi. En matière d'exécution ils suivront l'ordre prescrit par la Constitution.

contre à l'égard des sociétés populaires d'une méfiance extrême ; elle ne fait que consacrer d'ailleurs la politique suivie par la Convention après le 9 thermidor. Nous avons vu que les affiliations entre sociétés avaient été interdites par la loi du 25 vendémiaire an III ; la loi du 18 fructidor an III alla plus loin et prononça la dissolution de tous les clubs et sociétés populaires (1). La Constitution du 5 fructidor ne confirme pas d'une façon pure et simple la législation antérieure ; elle organise un régime plus juridique. Elle ne prohibe pas les sociétés s'occupant de questions politiques, ce qui serait éminemment contraire à la liberté d'association, mais elle prend ses précautions pour que ces sociétés ne portent aucune atteinte à l'ordre public. En conséquence elle édicte une série de dispositions restrictives. Elle décide qu'aucune assemblée de citoyens ne peut se qualifier de société populaire et usurper ainsi une autorité morale illégitime. Elle réitère la prohibition des affiliations et défend aux sociétés de tenir des séances publiques composées de sociétaires et d'assistants distingués les uns des autres, de s'arroger des droits d'exclusion, de faire porter à leurs membres aucun

(1) Décret du 11 fructidor an III (28 août 1795). Art. 1. — Toute assemblée connue sous le nom de club ou de société populaire est dissoute. En conséquence, les salles où les dites assemblées tiennent leurs séances seront fermées sur le champ et les clés en seront déposées ainsi que les registres et papiers dans le secrétariat des maisons communes.

signe extérieur de leur association (1). Enfin les pétitions collectives leur sont interdites. Toutes ces mesures ont pour but de ruiner l'influence des sociétés s'occupant de questions politiques et de réduire par contre-coup le rôle du droit de pétition qui n'en est que la manifestation. Par la suite, des propositions encore plus dures furent soumises aux assemblées directoriales ; elles ne furent d'ailleurs pas votées, mais elles donnèrent lieu à un rapport de Duplantier au Conseil des Cinq-Cents (24 messidor, an V) et dont il est intéressant de noter les traits essentiels. Duplantier partant de cette idée que les dispositions de la Constitution ont été violées soumet au Conseil des Cinq-Cents un projet de résolution qui place les sociétés particulières s'occupant de politique sous un régime plus sévère (2). Ce projet limite à des chiffres très bas, vingt ou trente selon les communes, le nombre de leurs membres, donne aux autorités administratives le droit de s'opposer à la tenue de leurs séances, et d'adopter des formes délibérantes. Ce projet, nous l'avons dit, ne fut pas voté : s'il avait passé, c'en était fait dès cet instant de la liberté d'association.

Enfin le droit de pétition considéré comme moyen d'exprimer sa pensée est soumis sous le Directoire à des dispositions très énergiques et qui lui sont com-

(1) Article 362. — Constitution du 5 fructidor, an III.

(2) Rapport de Duplantier sur les sociétés particulières s'occupant de questions politiques (Bibliothèque Nationale. Le 43, 1153).

munes avec la Presse. La loi du 27 germinal, an IV, est ainsi conçue : « Sont coupables de crimes contre la sûreté intérieure de la République et contre la sûreté individuelle des citoyens et seront punis de la peine de mort conformément à l'article 612 du Code des délits et des peines, tous ceux qui par leurs discours ou par leurs écrits imprimés soit distribués soit affichés, provoquent la dissolution de la représentation nationale ou celle du Directoire exécutif ou le meurtre des membres qui le composent ou le rétablissement de la royauté ou celui de la Constitution de 1793, ou celui de la Constitution de 1791, ou de tout autre gouvernement autre que celui établi par la Constitution de l'an III acceptée par le peuple français, ou l'invasion des propriétés publiques ou le pillage ou le partage des propriétés particulières sous le nom de loi agraire ou de tout autre manière. La peine de mort mentionnée au présent article sera commuée en celle de la déportation si le jury déclare qu'il y a dans le délit des circonstances atténuantes » (1).

Cette loi s'appliquait surtout à la presse, mais elle était assez compréhensive dans ses termes pour atteindre les pétitions auxquelles les partis auraient été

(1) Cette loi est un legs des deux lois terroristes des 29 et 31 mars 1793 qui punissaient de mort, la première, la provocation au meurtre et à la violation des propriétés ; la seconde, la provocation à la dissolution de la représentation nationale, au rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple.

tentés de faire jouer, comme sous les précédentes assemblées, un rôle politique excessif. Notons enfin un projet de loi sur la calomnie qui avait été voté au Conseil des Cinq Cents le 26 pluviôse an V et que le 18 fructidor empêcha d'aboutir au Conseil des anciens (1).

Nous en avons terminé avec le régime légal proprement dit du droit de pétition sous la période révolutionnaire. Il nous faut maintenant aborder l'étude de la procédure.

TITRE II

Procédure.

Nous nous proposons d'étudier la procédure des pétitions, tant devant les Assemblées révolutionnaires que devant les autres autorités auxquelles la législation permet d'en adresser.

SECTION I

Procédure des pétitions devant les Assemblées Révolutionnaires.

L'étude de la procédure des pétitions devant les Assemblées révolutionnaires comporte trois questions

(1) Aulard. *Histoire politique de la Révolution Française*, p. 614.

principales : 1° Comment et sous quelle forme sont-elles présentées à l'Assemblée ; 2° Quel est après leur réception l'examen auquel elles donnent lieu ; 3° Quel sort final leur est fait. Nous nous proposons d'étudier chacune de ces trois questions pour la Constituante, la Législative, la Convention et les Assemblées Directoriales.

§ I.

Constituante.

Dès le mois de mai 1789, les pétitions commencent à affluer aux Etats généraux. En l'absence de règles elles y arrivent sous les formes les plus diverses ; tantôt elles parviennent à l'Assemblée par lettres, tantôt ce sont les députés qui se chargent de les lui transmettre, tantôt enfin elles sont présentées à la barre par des députations de corps ou communautés. Ces trois formes sont consacrées par le règlement du 29 juillet 1789 qui dit au chapitre V (des pétitions) :

« 1. — Les pétitions, demandes, lettres, requêtes ou adresses seront ordinairement présentées à l'Assemblée par ceux de ses membres qui en seront chargés.

2. — Si les personnes étrangères qui ont des pétitions à présenter veulent parvenir immédiatement à l'Assemblée, elles s'adresseront à un des huissiers qui

les introduira à la barre, où l'un des secrétaires averti par l'huissier ira recevoir directement leurs requêtes. »

Le paragraphe 2 du chapitre II du règlement intérieur dit également : « la barre de la Chambre sera réservée pour les personnes étrangères qui auront des pétitions à faire ou celles qui seront appelées ou admises devant l'Assemblée Nationale ».

Mais quelques jours après, l'Assemblée Constituante ressent le besoin de restreindre l'usage des députations dans de plus justes limites (1). Le 10 août elle adopte un décret par lequel elle décide que passé cette date aucune députation ne sera reçue à la barre. Ce décret fut interprété en ce sens que les députations de félicitations pouvaient seules se trouver atteintes ; la nouvelle règle ne devait point s'appliquer aux autres. Mais au mois d'octobre, l'Assemblée frappée de l'abus progressif auxquels les députations donnent lieu, de la perte de temps de plus en plus considérable qu'elles causent, adopte sur la proposition du duc d'Aiguillon le décret suivant (15 octobre) (2). « L'Assemblée Nationale constamment occupée de ses travaux importants et ne voulant perdre aucun instant pour achever l'ouvrage si désiré de la félicité publique dé-

(1) C'est le 26 juin 1789 pour la première fois qu'une députation demanda à être introduite à la barre ; elle était envoyée par le Palais-Royal. Bailly fit accorder cette demande par l'Assemblée (Aulard, *Les orateurs de l'Assemblée Constituante*, pp. 42 et 43, note)

(2) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome II, p. 66.

crète : qu'il n'y aura de députations de Paris reçues à la barre que celles des représentants de la commune de cette ville ; et quant aux adresses, demandes, plaintes qui pourraient être présentées à l'Assemblée Nationale par des corps et communautés ou réunions de citoyens sous quelque titre que ce soit, elles seront reçues par le comité des rapports qui en rendra compte à l'Assemblée Nationale ». Ce décret établit une nouvelle restriction à la liberté des députations, mais cette restriction manque peut-être un peu de clarté. Pour la comprendre il faut se reporter aux paroles du duc d'Aiguillon : « Je n'ai pas proposé dit-il, une exception en faveur de la Ville de Paris, j'ai seulement voulu exclure les députations des corps et communautés ou des agrégations de citoyens. Les députations des autres communes de France gardent donc la liberté d'être introduites à la barre » (1).

Si la Constituante contient, nous venons de le voir, un assez grand nombre de dispositions relatives au mode de présentation des pétitions, elle n'en contient pas un seul sur les autres points, sur leur mode d'examen, sur les décisions auxquelles elles donnent lieu. Nous savons seulement, par les documents parlementaires et d'archives, qu'il n'existait point sous la Cons-

(1) Ce décret est d'ailleurs confirmé par le décret du 7 janvier 1791 qui porte que les députations des corps administratifs ou directoires des départements et celles de la municipalité seront seules admises à la barre.

tituante de comité spécial chargé de centraliser toutes les pétitions adressées à l'Assemblée. Celles-ci étaient réparties selon leur objet entre les divers comités. Aucune règle ne leur était impartie pour l'examen de ces pétitions. Le principe c'est qu'elles devaient toutes donner lieu à des rapports publics ; mais aucun jour spécial n'étant réservé à leur audition, il n'y avait pas d'ordre de priorité établi. Quand le rapporteur d'un comité en avait fait un certain nombre, il demandait la parole au début de la séance pour en donner lecture. Les pétitions d'un intérêt politique actuel avaient évidemment le plus de chance d'être discutées les premières. Après la lecture du rapport c'était la Constituante elle-même qui statuait sur le sort des pétitions, soit qu'elles dussent être renvoyées à d'autres autorités, soit que l'Assemblée se réservât de leur donner une suite. Mais en aucun cas les comités ne possédaient en cette matière de pouvoir propre ; ils ne pouvaient prendre à l'égard des pétitions aucune décision même de forme ; toutes devaient émaner de l'Assemblée en personne. Cette situation peu propre à activer la marche des débats parlementaires persista néanmoins sans aucune amélioration pendant toute la durée de la Constituante.

§ 2

Législative.

Le règlement du 18 octobre 1791 est calqué sur le règlement intérieur de la Constituante. Il laisse subsister également la présentation à la barre. Certains membres essayèrent bien d'obtenir de l'Assemblée que les pétitionnaires admis à la barre fussent tenus à une certaine réserve de langage, mais ce fut en vain. C'est ainsi que dans la séance du 23 octobre 1791, un député demande que les pétitionnaires se bornent désormais à énoncer les faits sans pouvoir jamais proposer de projets de décret. Aux seuls membres de l'Assemblée Nationale, dit-il, est délégué le droit d'avoir l'initiative sur la formation des lois. L'Assemblée passa à l'ordre du jour sur cette proposition.

A quel examen donnent lieu les pétitions sous la Législative. Dès le début de la session, il existe bien un Comité des pétitions distinct ; mais il ne centralise pas tout de suite les pétitions ; il ne reçoit que celles qui ne se rattachent pas d'une façon étroite aux attributions des autres comités. Ceux-ci gardent encore les pétitions qui les concernent d'une façon directe : c'est ce qui ressort d'ailleurs des deux décrets des 2 et 3 novembre 1791 qui semblent à première vue con-

tradictaires. Décret du 2 novembre « l'Assemblée Nationale décrète que toutes les pétitions seront remises dorénavant au Comité chargé de cette partie et qu'il en présentera tous les matins une notice succincte ». Décret du 3 novembre. « L'Assemblée Nationale autorise le bureau des renvois et correspondance à renvoyer à chaque Comité les pétitions et pièces qui ont rapport à chacun de ces Comités ».

Le 17 décembre l'Assemblée innove en décidant que le Comité de pétition recevra dorénavant toutes les pétitions sans distinction aucune ; et par la même occasion elle satisfait au vœu qui avait été exprimé dans la séance du 23 octobre en prescrivant aux pétitionnaires admis à la barre de se borner désormais à un simple précis de l'objet de la demande (1).

A la troisième question que nous ayons à nous poser : Quelle est l'autorité qui statue sur les pétitions, nous pouvons faire la même réponse que pour la Constituante. Les différents Comités et plus tard le Comité des pétitions tout seul n'ont encore aucun droit de décision. Seule, l'assemblée peut prendre un parti à leur égard ; c'est ce que décide le décret du 20 novembre 1791 quand il dit : « L'Assemblée Na-

(1) Décret 17 décembre 1791 « l'Assemblée Nationale décrète que désormais toutes les pétitions et adresses seront renvoyées au comité des pétitions qui en rendra compte par extrait le dimanche et que toutes les fois qu'un pétitionnaire sera admis à présenter lui-même sa pétition il devra se borner à un simple précis de l'objet de la demande ».

tionale autorise les Comités à renvoyer les différentes pétitions sur lesquelles l'assemblée a décrété qu'il n'y avait pas lieu à délibérer aux différents pétitionnaires ; il sera fait mention de ce renvoi à la marge ainsi que de la date et de l'indication des ministres auxquels les pétitionnaires devront s'adresser ».

§ 3.

Convention

Sous la Convention la procédure des pétitions est mieux organisée et plus rapide. Dès le 21 septembre 1792, le président instruit l'assemblée que diverses députations sollicitent l'admission à la barre ; l'Assemblée décrète que les pétitionnaires qui demandent actuellement l'admission seront entendus, et renvoie l'examen de la question à l'un de ses Comités. Enfin, le 11 novembre 1792 elle décide que tout pétitionnaire qui désire se présenter à la barre sera tenu de se présenter au Comité de pétitions, d'y énoncer l'objet de sa pétition et de s'y faire inscrire ; que l'ordre des pétitionnaires à la barre suivra invariablement chaque dimanche celui de leur inscription au registre, et qu'il n'y aura d'exception que pour ceux résidant hors des barrières de Paris et qui, en raison de leur éloignement, seront admis les premiers.

L'abus auquel la lecture d'adresses et de pétitions

avait donné lieu engagea la Convention à préciser quelles étaient celles, qui avant tout examen étaient susceptibles d'être lues à la tribune. Elle décide d'abord le 11 novembre qu'aucune lettre particulière ne peut être lue à la Convention ; elle réserve ce privilège pour les lettres des commissaires aux armées, des ministres, des généraux. Ces dernières peuvent être lues immédiatement après le procès-verbal. Les lettres des départements, districts et municipalités jouissent également de cette faveur qui est enlevée le 25 juin 1793, sur la proposition de Legendre, aux pétitions et lettres des députés, mis en état d'accusation et détenus.

A quel comité est réservé l'examen des pétitions. En principe le comité des pétitions les centralise toutes ; exception est faite (1) pour les lettres des commissaires aux armées, des ministres, des généraux qui sont renvoyées aux comités compétents et que le Comité de Salut Public et le Comité de Sûreté générale devaient plus tard se partager. Les adresses et pétitions, et les lettres remises officiellement à la Convention autres que les précédentes, sont chaque jour déposées par les soins du bureau au comité des pétitions et correspondances qui en rend compte tous les jeudis et dimanches. Ce comité est divisé en trois sections : section de pétitions, section des envois et dons patriotiques,

(1) Décret du 11 novembre 1792.

section de correspondance qui est chargée de l'envoi du bulletin de la Convention aux administrations départementales.

Quelle est l'autorité qui statue sur le sort des pétitions ? Au début c'est encore la Convention elle-même. Le décret du 11 novembre dit en effet que le comité des pétitions ne fait que proposer à l'Assemblée les renvois aux autorités compétentes ; mais le 23 novembre la Convention confère au comité des pétitions et aux autres comités chargés de leur examen le droit d'adresser eux-mêmes les pétitions aux autorités qui doivent en connaître, la Convention gardant bien entendu le droit de statuer sur les pétitions non renvoyées (1). La Convention adopta ce décret sur le rapport de Cambacérès qui le proposa pour les raisons suivantes : « Citoyens, dit-il, votre comité de Législation examine avec promptitude et avec attention les

(1) Décret du 23 novembre 1792. — La Convention Nationale décrète que ses comités après l'examen des pétitions et mémoires qui leur seront envoyées feront passer au ministre respectif les pétitions qui sont relatives à leur département et qu'ils feront connaître aux pétitionnaires le parti qu'ils auront pris relativement à leurs demandes et adresses.

La formule adoptée par le comité des pétitions était la suivante « le Comité des pétitions et correspondance, citoyen ministre (ou administrateur), après avoir examiné les mémoires et pièces y joints qui lui ont été renvoyés par la Convention Nationale à qui ils avaient été adressés, a été d'avis qu'ils vous seraient transmis comme étant de votre compétence. Vous voudrez bien en accuser la réception au comité. Les pétitionnaires sont prévenus du renvoi (Procès-verbaux du comité des pétitions sous la Convention).

différentes pétitions que vous lui renvoyez, mais il s'est aperçu qu'il en est un grand nombre sur lesquelles il est impossible de vous faire des rapports particuliers. Là c'est un citoyen qui se plaint ou d'un Tribunal ou d'un jugement et alors il est évident que le pétitionnaire doit employer la voie de l'appel ou de la cassation ou recourir au ministre de la Justice, mais en aucun cas l'objet ne peut faire la matière d'un décret. Ici ce sont des réclamations contre un corps municipal ou contre des corps administratifs et il est encore évident qu'avant de s'adresser à la Convention Nationale, les réclamations doivent être portées devant les différentes autorités dans l'ordre établi entre elles. Dans tous ces cas et dans plusieurs autres, le comité ne peut que vous proposer des renvois aux départements dont chacun d'eux est chargé. Vous seriez étonnés de la multitude des décrets de ce genre que vous auriez à rendre. Je ne crains pas de vous dire que leur nombre s'élèverait peut-être à plus de trois cents par jour. C'est pour prévenir cet inconvénient que j'ai été chargé par le comité de Législation de vous proposer la mesure suivante (1) ». Le décret du 25 novembre 1792 constituait une innovation heureuse ; il simplifiait grandement la procédure et déchargeait l'Assemblée d'une tâche oiseuse.

(1) *Archives parlementaires*, tome LIII, pp. 556 et 557.

§ IV

Conseils directoriaux.

Dans la séance du 12 brumaire an VI, Cambacérès fit adopter par le Conseil des Cinq Cents un mode d'examen des pétitions analogue à celui qu'il avait proposé à la Convention. Il y eut bien quelques protestations. Bentabole entr'autres, s'éleva contre tout ce qui pouvait ajouter aux pouvoirs des commissions qui étaient devenues depuis leur toute puissance sous la Convention un objet de méfiance et de crainte ; mais les considérations pratiques l'emportèrent.

En ce qui concerne le mode de présentation des pétitions la rupture avec le passé fut par contre complète. La loi du 28 Fructidor an III qui compléta le règlement intérieur fixé par les articles 44 à 109 de la Constitution édicta des mesures très minutieuses contre les admissions à la barre. Elle décide qu'aucune troupe particulière de citoyens armée ou non armée ne sera admise à défilér dans la salle des séances de l'un ou l'autre conseil, et que lorsque l'un ou l'autre conseil jugera convenable d'entendre à sa barre les pétitionnaires eux-mêmes, dans aucun cas il ne sera admis plus de trois citoyens choisis parmi les co-signeataires. Les mesures prises par cette loi relative-

ment à l'admission à la barre faisaient d'ailleurs partie d'un ensemble de précautions destinées à garantir dans les deux conseils la sécurité des membres et la liberté des délibérations.

SECTION II

Procédure des pétitions devant les autorités constituées autres que les Assemblées révolutionnaires.

Il n'y a pas de procédure des pétitions organisée devant le chef du pouvoir exécutif et les ministres. Quant aux corps administratifs, nous ne trouvons dans toute la période révolutionnaire qu'un seul texte qui y soit relatif. Ce texte est du 19-25 décembre 1790. Il ne nous dit point d'ailleurs comment les corps administratifs doivent procéder à l'examen des pétitions qui leur sont adressées. Ils nous laisse seulement entendre qu'à toutes il doit être fourni une réponse. Il décide, en effet, que les districts et les départements doivent tenir un registre où seront transcrits les sommaires des pétitions, et les avis décisions et ordonnances qui interviennent à leur sujet. Les parties intéressées ont droit à la réception de ces ordonnances. On voit que si ce décret (1) semble garantir aux pé-

(1) Décret 19-25 décembre 1790. — « L'Assemblée Nationale

tionnaires une réponse, il n'organise en aucune façon la manière dont les pétitions doivent être étudiées par ceux qui sont appelés à leur donner une solution.

instruite des contestations qui se sont élevées entre l'Assemblée du département du Gard et quelques directoires de districts touchant la forme dans laquelle ces derniers doivent donner leur avis sur les requêtes et pétitions qui leur sont adressées, et voulant établir à cet égard un mode uniforme dans tout le royaume, décrète ce qui suit : Il sera tenu dans les directoires de districts et de départements un sommaire des requêtes et pétitions qui leur seront adressées et de la transcription en entier des avis, décisions ou ordonnances qui y interviendront. Les avis des directoires des districts seront mis au bas des requêtes et pétitions, les décisions et ordonnances des départements seront mises à la suite pour le tout être rendu aux parties intéressés, en original, après que le registre du greffe en aura été chargé. »

DEUXIÈME PARTIE

Rôle historique du droit de pétition

Il ne peut entrer dans le cadre de notre étude d'énumérer ou même de classer tous les objets pour lesquels les innombrables pétitions de la Révolution ont été faites. Nous avons seulement l'intention d'exposer le rôle politique du droit de pétition et son rôle juridictionnel. Par rôle juridictionnel nous entendons la mesure dans laquelle le droit de pétition a fait en quelque sorte fonction sous la Révolution de recours juridictionnel. Dans le premier chapitre c'est donc la place que tient le droit de pétition dans l'histoire politique que nous envisagerons, dans le second c'est la place qu'il occupe dans l'histoire des recours juridictionnels.

CHAPITRE I

RÔLE POLITIQUE DU DROIT DE PÉTITION

Le rôle politique du droit de pétition est double sous la Révolution. On peut distinguer en premier lieu le rôle que le droit de pétition a joué dans les idées politiques et dans les différents systèmes constitutionnels que la période révolutionnaire a connus. C'est donc en quelque sorte la place légale que le droit de pétition a failli tenir ou tient dans nos institutions politiques que nous nous proposons d'examiner. Dans une seconde partie, c'est le rôle de fait du droit de pétition que nous exposerons dans ses grandes lignes. Nous dirons d'une façon brève ses principales manifestations historiques et nous étudierons ses moyens d'action les plus ordinaires.

SECTION I

Rôle politique légal du droit de pétition.

L'exercice du droit de pétition en tant qu'il s'applique à des objets d'ordre général, d'ordre politique a pour effet de suppléer à l'initiative du législateur. Mais cette action supplétive ne comporte pas de pouvoirs propres de décision, elle ne constitue jamais qu'une participation indirecte au gouvernement de l'Etat. Sous la Révolution, certains esprits ont été tentés à plusieurs reprises d'attribuer au droit de pétition un rôle plus efficace, une influence plus directe sur la confection des lois. Tantôt ils ont réussi à faire passer leurs idées dans la Constitution, le plus souvent ils ont échoué. Ce sont ces diverses tentatives que nous allons retracer.

La première de ces tentatives nous apparaît (1) à la Constituante, dans les débats sur la révision de la Constitution. C'est encore Chapelier que nous trouvons comme rapporteur. Il donne le 29 août 1791 lecture d'un projet qui établit un système très compliqué de révision de la Constitution et dont il est néces-

(1) Séances des 29, 30 et 31 août 1791 (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome IX, pp. 530 et ss.).

saire d'analyser l'esprit et le texte. Ce système repose tout entier sur les trois idées suivantes. En premier lieu, la Constitution n'est point faite *in æternum* ; la nation a le droit inaliénable, de la revoir, de la réformer, de la changer ; en second lieu, le pouvoir constituant étant distinct du pouvoir législatif, c'est à une assemblée spéciale de représentants qu'il appartient de réviser la Constitution. En troisième lieu enfin, la révision peut être provoquée soit par le corps législatif, soit par le roi, soit par le vœu des citoyens. C'est ce dernier point seul qui est intéressant pour nous (1). D'après Chapelier, ce n'est point seulement le corps législatif et le roi qui pourront provoquer la réunion de l'assemblée de révision. Le vœu des citoyens aura un semblable pouvoir. Mais que faut-il entendre par vœu des citoyens ? C'est le vœu de la majorité des citoyens actifs constaté par des pétitions individuelles.

Ici il faut nous arrêter un instant. Les pétitions individuelles qui vont entrer dans le calcul de la majorité sont exclusivement celles qui émanent des citoyens actifs. Cette restriction peut surprendre au premier abord, mais elle est tout à fait logique. Dans le système de Chapelier les pétitions n'ont point seulement une action lointaine sur les décisions du législateur, elles tendent directement à la révision de la

(1) Il fait l'objet de la section 3 du projet intitulé : « Formes pour lesquelles le vœu des citoyens et les demandes du corps législatif et du Roi seront constatées.

Constitution. Dans ces conditions l'exercice du droit de pétition constitue tout au moins par ses effets l'exercice d'un droit politique et il est juste que les citoyens non actifs ne puissent emprunter une forme détournée pour exercer un droit politique. Rien ne les empêche de faire des pétitions sur le même objet que les citoyens actifs : mais ces pétitions auront une valeur purement morale. Ceci dit, comment connaître la majorité des citoyens actifs ?

Chapelier, pour faciliter ce décompte, prend pour point de départ la circonscription communale. « Dans chaque commune tout citoyen qui croira qu'une des parties de la Constitution doit être réformée sera libre d'exprimer son vœu par une pétition signée de lui et de ceux qui partagent son opinion. Elle contiendra l'indication précise des parties de la Constitution sur lesquelles, suivant les pétitionnaires, la réforme devra porter. Lorsque le nombre des pétitionnaires sur le même objet formera la majorité des citoyens qui composent la commune, les officiers municipaux adresseront leurs pétitions à l'administration du département. Si la majorité des citoyens actifs du département appuie la pétition qui lui est présentée, celle-ci sera envoyée par les administrateurs au Corps Législatif. Lorsqu'enfin les pétitions sur le même objet auront été formées dans plus de 41 départements, le Corps Législatif fera le recensement du vœu qui lui aura été adressé. Chaque départe-

tement sera compté dans ce recensement pour le nombre de députés qu'il aura fourni à l'Assemblée de manière que le calcul s'établisse sur 745 unités. Après que par le recensement il aura été constaté que la pétition est formée par la majorité absolue des citoyens des départements, le Corps Législatif établira clairement et précisément l'objet des pétitions : si elles portent sur plusieurs parties de la Constitution, elles seront distinguées. »

Le vœu de la majorité des citoyens actifs une fois dégagé que va-t-il advenir ? L'Assemblée de révision sera-t-elle nécessairement réunie, le sera-t-elle immédiatement ? Chapelier propose à la Constituante toute une procédure très embrouillée qui a pour but de concilier les droits de la nation souveraine avec ceux du Corps Législatif et du roi. Ces deux autorités ont non seulement le droit de provoquer par leur accord la revision de la Constitution (le Corps Législatif le possède même malgré le *vêto* du Roi) ; ils ont encore celui de donner un avis sur le vœu des citoyens. Si le Corps Législatif et le roi sont d'accord dès le principe sur le besoin de soumettre à l'Assemblée de révision un article de la Constitution, l'Assemblée de révision est convoquée immédiatement pour statuer sur cet article. Si la majorité des pétitionnaires n'obtient pas cette double adhésion, l'Assemblée de revision ne pourra être réunie qu'après l'écoulement de certains délais qui seront d'autant plus longs qu'au-

cune des deux autorités ci-dessus n'aura opiné en faveur des pétitionnaires.

Tel est dans ses grandes lignes le système général de Chapelier. Ce système constitue un essai de gouvernement direct, de gouvernement populaire. Sans doute cet essai est restreint à la revision de la Constitution et ne s'applique pas aux lois ordinaires. Sans doute encore la revision elle-même est opérée par une Assemblée spéciale de représentants. Mais Chapelier octroie au peuple de véritables pouvoirs de décision puisqu'il lui confère le droit, par le jeu des pétitions individuelles, de préciser les points sur lesquels la Constitution peut être revisée et de limiter à des objets déterminés la mission de l'Assemblée de revision.

Nous allons voir comment l'Assemblée constituante accueillit le projet de Chapelier et pour quelles raisons elle le rejeta intégralement. Dandré lui fait d'abord deux reproches : il considère en premier lieu, que le fait des citoyens pétitionnaires de limiter les objets à reviser constitue un mandat impératif. Les membres de l'Assemblée de revision sont des représentants de la nation et ne sauraient recevoir à aucun titre de mandat impératif. Cet argument n'était pas fameux : autre chose est en effet de limiter la compétence d'un député, autre chose est de lui dicter sa conduite et son vote. Son second grief est plus fondé. « Vous sortez, dit-il, du système représentatif et

vous vous jetez dans le système démocratique ». Ceci, nous venons de le voir, est tout à fait exact. En dégageant nettement cette idée, Dandré donnait en quelque sorte un préambule au lumineux discours de Frochot qui rallia à lui toutes les opinions.

Frochot considère qu'une majorité de citoyens pétitionnaires ne doit pouvoir ni limiter les objets constitutionnels à reviser, ni même provoquer la réunion de l'Assemblée de revision. Dans un cas comme dans l'autre il y aurait un échec apporté au système du gouvernement représentatif. « La France, dit-il, est un gouvernement représentatif, on n'y connaît qu'un seul corps essentiellement délibérant, et des pétitionnaires individuels. Le Corps Législatif délibère, les citoyens adressent des pétitions. Le Corps Législatif exprime la volonté générale, les citoyens n'expriment que des volontés particulières. L'acte de rassembler la Convention nationale où le corps constituant est un acte essentiel de la volonté générale. Or, il n'existe véritablement d'acte de la volonté générale que là où il y a eu délibération de toutes les parties et il ne peut y avoir délibération que là où la réunion est effective » (1).

La dernière phrase du passage que nous venons de citer est à retenir. Elle résume d'une façon remarquable la conception du système représentatif; elle

(1) Ce développement peut être rapproché de celui qui se trouve dans le discours de Talleyrand sur les mandats impératifs dans

laisse voir combien le projet de Chapelier en est éloigné. Le vœu de la majorité des citoyens actifs constaté par des pétitions individuelles ne peut être considéré comme l'expression de la volonté générale puisqu'il n'y a pu avoir délibération de tous les citoyens français. La conséquence d'un pareil raisonnement est la suivante : La volonté générale sur le fait du rassemblement d'une Convention nationale ou du corps constituant ne peut être exprimée que par les représentants du peuple ; c'est cette conséquence qui doit devenir la base d'un plan relatif à la révision de la Constitution.

Frochot fut soutenu dans sa thèse par Barnave qui vint lui prêter l'autorité de sa parole. « Quand on vient parler, dit-il, de pétitions individuelles dont la majorité pourrait forcer le Corps Législatif, on remplace le pouvoir représentatif par la démocratie, prouvée par l'expérience le plus grand des fléaux dans les plus petits Etats où le peuple peut se réunir, et qui dans un grand Etat joint aux autres l'absurdité la

la séance du 6 juillet 1789. Il s'exprime en ces termes : « Un baillage n'a pas pu dire à son député : je vous ordonne de manifester telle opinion lorsque telle question sera agitée, car pourquoi envoie-t-on un député : c'est certainement pour délibérer ; or, il est impossible de délibérer lorsqu'on a une opinion forcée. De plus le baillage ne peut savoir avec certitude lui-même quelle serait son opinion après que la question aurait été librement discutée par tous les autres baillages : il ne peut donc l'arrêter d'avance » (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome I, pp. 130 à 132).

plus complète, puisqu'il est évident que tout vœu personnel ou de section n'étant pas éclairé par une délibération commune n'est pas un véritable vœu ». Ainsi, d'après Barnave, Chapelier se trompe grossièrement quand il donne à une majorité de pétitions individuelles une action politique directe. Sans doute Chapelier borne cette action à un point très spécial et ne l'étend pas à la législation. Mais peut-on penser que le peuple saura faire semblable distinction et après lui avoir affirmé son droit inaliénable de modifier à son gré et par lui-même la Constitution, espère-t-on lui faire concevoir que sur toutes les autres matières une pétition de la majorité des citoyens actifs n'est véritablement qu'une pétition ? « Quoi ! vous lui aurez dit qu'il est souverain et vous lui direz après que la majorité des voix n'est pas la volonté publique. Quoi ! vous lui aurez dit qu'il est souverain et vous voudrez après, vous, au nombre de 1.200, détruire l'opinion signée de plus de deux millions d'hommes ».

Les idées développées par Frochot et Barnave avec une éloquence si persuasive décidèrent du rejet du projet Chapelier, et l'Assemblée adopta un projet de résolution présenté par Frochot et dont les principes passèrent dans la Constitution de 1791. Ce projet était ainsi conçu : « Les citoyens peuvent adresser en leur nom au Corps Législatif des pétitions individuelles pour demander le rassemblement de la Convention nationale ou du corps constituant. Mais le Corps Lé-

gislatif peut seul déclarer au nom de la nation que ce rassemblement est nécessaire ».

Les idées que la Constituante avait rejetées revinrent sous la Convention à l'ordre du jour. Condorcet le premier, leur donne un corps dans son projet de Constitution, mais une grande différence sépare le projet de Condorcet du projet de Chapelier. Condorcet ne restreint plus l'initiative populaire à la revision de la Constitution. Il l'étend à la législation elle-même. Désormais les citoyens pourront demander, ou qu'une loi quelconque soit soumise à un nouvel examen ou qu'il soit fait une loi nouvelle sur un objet déterminé (1). Pour connaître le vœu national, Condorcet établit un système qui permet de provoquer la réunion des assemblées primaires du pays et de les appeler à donner leur opinion sur les questions qui

(1) Voici comment Condorcet indiquait la procédure à suivre dans son projet présenté à la Convention le 11 février 1793 : « 50 signataires d'une pétition pourraient provoquer la réunion d'une assemblée primaire qui, à la majorité pourrait provoquer toutes celles d'une des divisions du territoire ; à la majorité encore réunion des assemblées primaires d'une division plus étendue ; si le vœu de la majorité est encore conforme, l'Assemblée des représentants doit s'occuper de la proposition. Si l'Assemblée Nationale refuse, l'universalité des Assemblées primaires est convoquée et, selon son vœu l'Assemblée Nationale doit ou non être renouvelée. La nouvelle loi qui est le fruit de la demande faite par les Assemblées primaires est soumise à la même demande et censure ». Les mêmes règles s'observent pour la convocation d'une Convention avec cette différence qu'une Convention doit avoir plein pouvoir de réformer complètement la Constitution (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome XV, p. 459).

leur sont posées. Condorcet croit ainsi concilier ce que l'on doit à la souveraineté du peuple et à la paix publique. « Des réclamations partielles et spontanées, des réunions volontaires et privées prenant à leur gré un caractère public qu'elles ne doivent pas avoir, voilà ce que nous avons voulu remplacer par des réclamations régulières et légales, par des assemblées convoquées au nom de la loi et exerçant suivant les formes légalement établies des fonctions précises et déterminées. » Mais ce système, quels que soient les motifs qui l'inspirent, ne saurait échapper aux critiques de Frochot et de Barnave. Non seulement dans le projet de Condorcet il n'y a point réunion effective de toutes les Assemblées primaires, mais encore les assemblées primaires ne sont point appelées à délibérer. Elles ne sont convoquées que pour voter par un oui ou par un non sur une question qui leur est soumise. Dans ces conditions, on ne peut donc même pas dire que le résultat du vote d'une Assemblée primaire est l'expression de sa volonté : celle-ci ne pourrait en effet résulter que d'une délibération véritable, qui en l'espèce fait défaut.

Hérault-Sechelles ne conserva point dans son rapport le système de Condorcet ; il le scinda pour ainsi dire en deux, et la Constitution de 1793 décida, d'une part, que toutes les lois votées devraient être soumises à l'approbation des Assemblées primaires, d'autre part, que la majorité des citoyens dans la majorité

des Assemblées primaires pourraient provoquer la révision de la Constitution. On sait que la Constitution de 1793 ne fut jamais appliquée ; et lorsque la Convention élaborait la Constitution de l'an III, il ne fut plus question d'y introduire un système où l'initiative populaire, sous la forme du droit de pétition, pût jouer un rôle. On décida que la révision de la Constitution ne pourrait être provoquée que par l'accord du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens, qu'elle serait opérée par une Assemblée de révision composée de deux membres par département, et que celle-ci se bornerait à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui auraient été envoyés par le Corps Législatif.

SECTION II

Rôle politique de fait du droit de pétition.

Le droit de pétition est intimement mêlé à l'histoire politique de la Révolution. Il n'y a point de faits importants auxquels il ne participe. Il sert pendant toute cette période d'instrument aux revendications populaires et de fondement aux insurrections. Il est le paravent derrière lequel le peuple de Paris couvre ses démarches illégales et les Assemblées dissimulent leurs successives capitulations. Mais l'importance du rôle

que joue le droit de pétition sous la Révolution nous commande justement de faire un choix parmi ses manifestations. Nous nous bornerons aux principales et nous essaierons surtout de mettre en lumière dans quelle mesure le droit de pétition a contribué au développement de la Révolution.

Le droit de pétition joue devant les Assemblées révolutionnaires dans deux sortes de cas. Ou bien il s'agit d'incriminer l'assemblée elle-même, ou il s'agit d'attaquer le chef ou les agents principaux du pouvoir exécutif. Ce n'est que lorsque la Convention réunira dans ses mains tous les pouvoirs que les pétitions viseront uniquement le Corps Législatif.

Ce double objet des pétitions politiques ressort bien d'ailleurs d'un discours prononcé le 20 octobre 1790 par Alexandre Beauharnais, dans une discussion sur la responsabilité ministérielle. « En notre qualité de Convention Nationale, dit-il, nous sommes subordonnés envers le peuple à deux espèces de responsabilités : l'une est celle des vices que par notre négligence nous laisserions introduire dans une Constitution qui doit avoir pour base l'égalité et qui doit être le plus libre possible ; l'autre est celle dont l'opinion publique nous menace en ce moment si dans des circonstances à la fois délicates et pressantes nous ne prenions pas toutes les mesures convenables pour donner à la chose publique d'autres coopérateurs (1) ». Ainsi pour Beau-

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome VI, p. 167.

harnais, l'Assemblée Nationale est responsable envers la nation de son action propre, et de celle qu'elle exerce indirectement par sa surveillance sur le pouvoir exécutif. Il marque ainsi d'une façon très précise les deux groupes d'hypothèses dans lesquelles le droit de pétition, considéré au point de vue politique, était appelé à fonctionner. Il nous faut maintenant retracer dans ses grandes lignes le rôle politique du droit de pétition.

§ 1.

Constituante.

Si l'on se rend bien compte de la tâche qu'avait assumée la Constituante, on ne peut être surpris du développement intense des pétitions. Sans doute, la Constituante représente la souveraineté nationale : il lui appartient à elle seule de fixer les nouvelles règles de la Constitution, mais elle est liée par les principes qui inspirent l'opinion publique et qu'elle a elle-même consacrés dans la Déclaration des droits. La souveraineté de la Constituante n'est donc, en réalité, que relative. L'Assemblée n'est libre que dans la mesure où elle respecte les principes auxquels elle a donné elle-même une expression concrète. Beauharnais dit bien, dans le discours que nous avons cité plus haut, que l'Assemblée Nationale est responsable des vices que, par sa négligence, elle laisserait introduire dans

une Constitution qui doit avoir pour base l'égalité et qui doit être le plus libre possible. La nation avait d'ailleurs un sentiment aussi vif que Beaubarnais de cette responsabilité. Chaque fois qu'il lui semble que l'Assemblée ne sait point ou ne veut point tirer les conséquences logiques de la Déclaration des droits de l'homme, chaque fois qu'elle porte atteinte à la liberté des citoyens ou à l'égalité politique, elle la rappelle à l'ordre, elle proteste contre ses décisions, elle la somme de les rectifier. C'est ainsi que la distinction entre les citoyens actifs et passifs, c'est ainsi que l'institution du veto suspensif donnèrent lieu, en 1789 et 1790, à des mouvements très tumultueux. Le 31 août 1789, l'Assemblée Nationale reçoit, malgré sa résolution de ne recevoir aucune députation que d'un corps légalement constitué, une députation des citoyens du Palais Royal qui viennent demander une assemblée générale de districts à l'effet de délibérer sur la question du veto. Le 8 février 1790, la Constituante reçoit une pétition de la commune de Paris dans ses sections contre le régime censitaire et rédigée sur la présentation d'un mémoire de Condorcet.

A ces pétitions dirigées contre l'œuvre législative de la Constituante, en succèdent d'autres dirigées contre le pouvoir exécutif. Outre que l'opinion se défie naturellement du roi et de ses ministres qui sont comme la survivance de l'ancien régime, elle s'inquiète de ce que l'Assemblée ne sache point prendre

un parti dans la question de la responsabilité ministérielle, de ce qu'elle laisse au roi toute liberté pour le choix et la révocation des ministres, et se réserve cependant le droit de leur témoigner sa défiance, de ce qu'elle fasse, en un mot, une cote mal taillée qui ne peut qu'affaiblir leur autorité sans rendre leur responsabilité effective. Il ne faut point, dès lors, s'étonner des tentatives réitérées que le peuple de Paris fit pour le renvoi des ministres qui lui déplaisaient. L'une des plus importantes est celle du mois de novembre 1790. Elle se manifeste par une pétition des 48 sections de Paris qui est présentée à la Constituante par Danton. La section de Mauconseil avait la première demandé le renvoi des ministres, Guignard, Champion, La Tour du Pin (Montmorin avait été excepté de la liste). Or, on se rappelle que d'après le décret des 21 mai-27 juin 1790, sur l'organisation de la municipalité de Paris, il suffisait du vœu de 8 sections pour que l'Assemblée des 48 sections pût et dût être convoquée par le corps municipal. L'Assemblée des 48 sections pouvait donc, par ce mécanisme, être appelée à émettre un vœu qui était censé émaner de la commune tout entière, et cela sur un objet quelconque, d'ordre municipal ou général. Cette distinction ne devait, en effet, apparaître que dans la loi sur le droit de pétition de mai 1791. Aussi, il ne faut point être surpris si, le 9 novembre, après que la majorité des sections se fut prononcée pour la pétition de la section de

Mauconseil, le maire Bailly crut pouvoir entretenir le Conseil général de cette pétition qui n'avait rien d'illégal ; il ne faut donc pas non plus s'étonner si le Conseil général décida que la pétition serait présentée à l'Assemblée par une députation qui aurait le maire à sa tête (1).

La députation présidée par Bailly fut reçue par l'Assemblée à la séance du 10 novembre. Elle apportait à vrai dire la pétition collective de la commune de Paris ou en d'autres termes son vœu légalement constaté. Mais Danton, qui se fit l'orateur de la députation, employa le procédé habituel des pétitionnaires qui consistait à présenter une pétition, quelle qu'en fût la source, comme l'expression des désirs de la France tout entière. « Cette commune de Paris, dit-

(1) Les commissaires des sections réunis en assemblée des députés de la commune de Paris à l'archevêché, ayant requis le maire de bien vouloir présider la députation que cette assemblée a arrêté de faire ce soir à l'Assemblée Nationale, Le procureur de la Commune ouï, Le Conseil général arrête que, attendu que, la loi ne s'est point expliquée sur la forme dans laquelle les pétitions de la commune doivent être présentées au Corps Législatif, M. le maire après avoir vérifié le vœu des sections sur la pétition de la section de Mauconseil en date du 22 octobre dernier présentera la députation qui doit porter à l'Assemblée nationale la pétition relative au renvoi et à la dénonciation des ministres. Et cependant, qu'il sera nommé des commissaires à l'effet de rédiger une adresse tendant à obtenir un décret qui fixe d'une manière invariable et précise la forme dans laquelle la commune doit faire parvenir au corps législatif les vœux qu'elle aura exprimés sur les objets pour lesquels elle aura été légalement convoquée (*Actes de la Commune de Paris*, Sigismond Lacroix, 2^e Série, tome I, pages 207 et suivantes).

il, composée de citoyens qui appartiennent en quelque sorte aux 83 départements, jalouse de remplir au gré de tous les Français les devoirs de première sentinelle de la Constitution s'empresse d'apporter un vœu cher à tous les ennemis du despotisme, un vœu qui se serait fait entendre dans toutes les parties de la grande famille de l'Etat si les sections de l'Empire avaient pu se réunir aussi promptement que celles de Paris ». On voit déjà le sophisme auquel auront recours pendant toute la Révolution les faiseurs de journées insurrectionnelles : Paris est l'image réduite de la France, son opinion représente donc l'opinion de la France. La commune de Paris, conclut Danton, en conséquence de la dénonciation qu'elle fait de MM. Guignard, Champion, La Tour du Pin, supplie l'Assemblée : 1° De déclarer au roi que les ministres sont indignes de la confiance publique et de le prier de les renvoyer ; 2° D'organiser promptement une Haute Cour nationale ou tel autre tribunal destiné à connaître des crimes de lèse-nation et de ceux de la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir exécutif ; 3° D'ordonner que sur la dénonciation déjà faite le procès sera inscrit et jugé contre MM. Champion, la Tour du Pin et Guignard ; 4° De prendre toutes les mesures nécessaires afin qu'aucun ministre ne puisse sortir du royaume et de la capitale jusqu'à ce qu'il ait été déclaré quitte et déchargé du compte de son administration.

Après la fin du discours de Danton, le Président de la Constituante, Chasset, ramena la valeur de la pétition présentée à une plus juste mesure ; il laissa bien entendre que l'Assemblée n'avait affaire qu'à une plainte de la commune, que cette plainte ne pouvait en aucun cas se donner comme l'expression du vœu national et sous ces réserves il accorda aux pétitionnaires les honneurs de la séance.

Jusqu'à présent nous avons vu que ce sont surtout dans les assemblées des sections de Paris que les grandes pétitions étaient préparées. Le décret du 22 mai 1790 avait bien supprimé leur permanence. Mais il leur avait permis de se réunir pour délibérer sur n'importe quel objet. Le décret des 18 et 22 mai 1791 vient restreindre aux questions municipales les objets pour lesquels elles peuvent être désormais convoquées (1). Il porte par conséquent un coup terrible

(1) Ce décret avait été vivement combattu par les sections. La section du théâtre français prit dès le 18 mai un arrêté contre le décret sur le droit de pétition, arrêté auquel se rallia la section de Grange-Batelière et dont on peut citer les considérants suivants : « Considérant que l'article 1^{er} de ce décret en accordant aux citoyens le droit de pétition individuel, tend visiblement à les isoler afin de leur ôter toute la force qui résulte de leurs réunions collectives et de les asservir plus sûrement sous l'autorité des corps administratifs.

Qu'il serait à craindre que, à l'aurore de la liberté il ne se trouvât pas beaucoup d'hommes assez courageux pour signer individuellement des pétitions et que faute de réclamations tout abus de l'autorité resterait impuni.

Que les corps administratifs étant eux-mêmes privés du droit de pétition, les membres qui les composent deviendraient bientôt

à leur droit de pétition et c'est désormais dans les clubs qu'il va se réfugier ; c'est là qu'il faut aller chercher la préparation des grandes pétitions politiques.

Les évènements de Varennes provoquèrent l'éclosion de très nombreuses pétitions relatives à la situation créée par la fuite du roi. C'est le club des Cordeliers qui le premier donne le signal en adressant le 23 juin 1791 à l'Assemblée une adresse tendant à ce qu'elle ne prononce pas sur le sort du roi avant que

indifférents pour la chose publique et qu'alors le Corps Législatif dont les décrets ne seraient plus contredits, acquerrait un degré de puissance qui le rendrait bien dangereux et qui perpétuerait l'anarchie dans tout le royaume.

Considérant que l'article 4 de ce décret qui interdit aux communes de France de s'occuper de la chose publique en réduisant les Assemblées de section à ne pouvoir traiter que des affaires purement municipales, est une atteinte manifeste portée aux droits d'un peuple libre, d'un peuple en qui réside essentiellement le principe de toute souveraineté et qui serait bientôt réduit sous un nouveau joug si ses représentants pouvaient lui prescrire une obéissance aveugle à leurs décrets et lui ôter la faculté de les discuter et d'en demander la révocation. Que tous les articles subséquents de ce funeste décret ne tendent qu'à mettre des entraves aux assemblées des communes et des sections et à réduire les communes sous la dépendance absolue des corps administratifs (Tourneux, *Bibliographie de l'histoire de Paris sous la Révolution*, p. 362. Lb⁴⁰ 2153).

Le Patriote français (rédigé par Brissot), attaqua le 10 mai le principe même d'un décret sur le droit de pétition. « Un décret sur le droit de pétition, ne faut-il pas être bien écolier ou profondément tyran pour en imaginer ? Un décret en 18 articles pour une chose aussi simple, pour régler un droit que l'homme tient de la nature. Mais les valets du despotisme savent bien que multiplier les lois est le secret de ressusciter le despotisme. »

les Assemblées primaires de tout le royaume n'aient été consultées. Les propositions de cette pétition étaient manifestement contraires à la Constitution, et l'Assemblée n'en souffrit pas la lecture. Réitérée le 9 juillet, Charles Lameth qui présidait se refusa également à en donner intégralement connaissance. Les commissaires du club des Cordeliers ne purent que rendre compte à la Société, dans la séance du 11 juillet, de la réponse de l'Assemblée, mais le rapporteur ajouta en protestant, que dans un Gouvernement libre toute pétition doit être reçue sauf à y faire droit ou à la rejeter suivant qu'elle mérite d'être accueillie ou rejetée. Le club vota une adresse, où, en protestant à nouveau contre le décret du 10 mai, il dénonça le refus qu'il venait d'éprouver comme l'atteinte la plus formelle aux droits d'une nation libre, comme un véritable crime. On peut juger d'après ce langage quelle était l'excitation des esprits. Dandré la constatait le 15 juillet à la tribune de la Constituante quand il disait : « Il est bien extraordinaire que la municipalité de Paris, que le département, les tribunaux qui sont chargés de veiller à l'exécution des lois, souffrent que tous les jours ces lois soient enfreintes sous les yeux du Corps Législatif, que tous les jours, quand vous avez rendu un décret qui défend les pétitions collectives, on affiche sous nos yeux aux portes mêmes de la salle, des pétitions collectives, que tous les jours, quand vous avez défendu ce qui pouvait ex-

citer le trouble, le désordre et le meurtre, on souffre dans les places publiques des attroupements, des motions tendant à exciter l'incendie, le pillage et la désolation (1). » Le soir même du jour où Dandré protestait ainsi contre le nouveau ton des pétitions, la Société des Jacobins adopta une proposition de Choderlos de Laclos ainsi conçue : « Les Français soussignés demandent formellement et spécialement que l'assemblée nationale ait à recevoir au nom de la Nation l'abdication faite le 21 juin par Louis XVI de la couronne qui lui avait été déléguée, et à pourvoir à son remplacement par tous les moyens constitutionnels. Déclarant les dits soussignés, qu'ils ne reconnaîtront jamais Louis XVI pour leur roi, à moins que la majorité de la nation n'émette un vœu contraire à celui de la précédente pétition. » Il fut résolu que cette pétition serait portée le lendemain au Champ de Mars où chacun pourrait la signer. Le lendemain elle fut portée au lieu convenu, mais à l'instant même l'Assemblée venait de rendre un décret sur l'affaire de Varennes qui innocentait le roi et décidait qu'il n'avait pas encouru la déchéance. Les pétitionnaires devenaient dès lors des séditeux et l'on sait comment cette aventure se termina, par la proclamation de la loi martiale et la fusillade du Champ de Mars.

Ainsi pour la première fois, le droit de pétition ve-

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome IX, p. 145.

nait de donner lieu à une effusion de sang ; mais ce qu'il y a de remarquable dans les événements précédents, c'est que la pétition du Club des Jacobins qui était la cause de la fusillade fut désavouée le 20 juillet par le Club lui-même dans une adresse à l'Assemblée nationale (1). Dans cette adresse il prétendit qu'au moment où la pétition avait été proposée, une foule venue du Palais-Royal avait envahi la salle. C'est ainsi que cette pétition fut signée en majorité par des citoyens étrangers à la Société des Amis de la Constitution. On voit comme les clubs eux-mêmes, n'échappaient pas plus que l'Assemblée Nationale à la pression du dehors, et comment les signatures de leurs membres étaient souvent arrachées par la violence de quelques individus.

Nous venons de passer en revue les principales pétitions que l'élaboration de la Constitution fit naître pendant deux ans. Il nous faut voir maintenant celles que son application suscita sous la Législative.

§ 3.

Législative.

La Législative voit se continuer la lutte du parti populaire contre le roi, commencée après la fuite de

(1) Aulard (*Etudes et leçons sur la Révolution française*, « Le Club des Jacobins »), 1^{re} série, p. 87.

Varennés. Cette lutte qui devait aboutir au 10 août est dirigée pendant un an contre l'usage que fait le roi de ses pouvoirs constitutionnels. C'est à l'occasion des vetos successifs prononcés par le roi contre les décrets de l'Assemblée que l'opinion publique s'émeut et se monte. Dès le mois de novembre 1791 à la suite de la pétition du directoire de département qui avait sollicité du roi le veto contre le décret sur les prêtres assermentés, le Corps Législatif reçoit une foule d'adresses qui la combattent. Camille Desmoulins en présenta une à la tête d'une section. Il protesta contre la pétition du Directoire qui était selon lui collective et aussi contre l'usage excessif que le roi faisait du veto. Il y avait dans toutes ces protestations quelque chose d'anarchique. Certes, il était permis à des pétitionnaires de demander au corps législatif, par la procédure de la révision, l'abolition du veto ; mais discuter l'usage qu'en faisait le roi, apprécier l'opportunité de ses interventions politiques, c'était évidemment fausser le jeu libre et normal de la Constitution. Ce en quoi les pétitions contre le veto étaient surtout excessives, c'est qu'elles étaient adressées non au roi, mais à l'Assemblée ; elles tendaient moins à obtenir du roi le retrait de son veto qu'à encourager l'Assemblée à empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif et à exercer sur lui une pression tout à fait contraire au système gouvernemental. Mais le parti populaire ne devait même pas

en rester là. Il devait s'irriter à la longue de la résistance que le roi faisait à ses pétitions et il devait finir par les couronner par l'insurrection. C'est le 20 juin 1792 qu'il fit sa première tentative.

La journée du 20 juin est encore un événement dû au veto que le roi prononça contre les décrets relatifs à la déportation des prêtres et à l'établissement d'un camp de 20.000 fédérés à Paris. Ce veto fut suivi du renvoi des ministres Girondins et dès lors une insurrection se prépara. Cette journée n'aboutit point, parce qu'il n'y avait encore ni cohésion, ni plan bien préconçu chez ceux qui l'avaient inspirée ; elle servit seulement à donner confiance au parti populaire qui se rendit compte de l'impuissance où était l'Assemblée à réprimer les entreprises les plus illégales.

Quel est en effet le caractère de la journée du 20 juin : c'est d'exercer une pression sur l'Assemblée et le Roi par la vue de pétitionnaires armés. Or, tous les décrets sur le droit de pétition avaient expressément défendu aux citoyens de présenter des pétitions en armes. Les citoyens des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marcel ayant demandé au Conseil Général la permission de s'assembler, vêtus des habits qu'ils portaient en 1789 et avec leurs armes, pour présenter des pétitions à l'Assemblée Nationale et au Roi, le Conseil général, considérant l'illégalité de tout rassemblement armé s'il ne fait pas partie de la force publique légalement requise, avait arrêté de passer à

l'ordre du jour sur la dite pétition (18 juin). Cet arrêté du Conseil général fut suivi d'un arrêté du directoire qui dévoila lui aussi la manœuvre des pétitionnaires. « Instruit, dit-il, par des rapports multiples que nonobstant l'arrêté du Conseil général de la commune il y a lieu de craindre que des malveillants ne veuillent former des rassemblements armés sous prétexte de présenter des pétitions », il rendit un arrêté où il rappela « que le code municipal non seulement interdit aux pétitionnaires d'être armés, mais défend encore que les pétitions soient présentées par plus de 20 citoyens ». En conséquence il enjoignit à la municipalité de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher les rassemblements et de requérir au besoin la force armée. Cet arrêté fut lu à l'Assemblée dans la séance du 19 juin au soir et le lendemain matin Rœderer vint confirmer les craintes du directoire du département de Paris. Une discussion s'engagea alors afin de savoir s'il fallait faire une nouvelle loi pour prohiber les rassemblements armés ou s'il suffisait de rappeler les pétitionnaires au respect de l'ancienne (1). Vergniaud soutint que l'ancienne loi était en quelque sorte tombée en désuétude par la tolérance de la Législative et celle de l'Assemblée Constituante elle-même. « Les pétitionnaires ont pensé, dit-il, que l'Assemblée ayant déjà plusieurs fois

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome XII, p. 741 à 728.

admis des citoyens armés dans son sein, cette faveur ne pouvait leur être refusée que par un décret formel et non par une simple prohibition du corps municipal et du directoire de département ». En conséquence, Vergniaud demanda une loi pour l'avenir d'après laquelle aucun rassemblement ne pourrait approcher du lieu des séances de l'Assemblée, mais il insista pour que les citoyens déjà réunis à l'effet d'obtenir l'honneur de défilér dans la salle fussent admis à l'instant. C'est ce qui fut fait. La loi nouvelle ne fut votée que le lendemain sur la proposition de Bigot-Préameneu (1). Quant aux pétitionnaires, on donna l'ordre de les introduire au moment où ils envahissaient la salle des séances. L'Assemblée croyait avoir ainsi sauvé la face ; elle avait en réalité mis à nu toute son impuissance.

Après le 20 juin, les événements se précipitent. La question de la déchéance du roi est ouvertement agitée dans les clubs et les sections. Elle est envisagée par l'Assemblée. Des départements arrivent en foule des adresses républicaines. La suspension de Pétion, maire de Paris, le manifeste du duc de Brunswick

(1) « L'Assemblée Nationale considérant que tout ce qui a l'appareil de la force doit être écarté des corps délibérants et qu'il est instant de rappeler un principe essentiellement lié aux bases de la Constitution et de l'ordre social décrète qu'il y a urgence. L'Assemblée Nationale après avoir décrété l'urgence, décrète que désormais sous aucun prétexte que ce puisse être aucune réunion de citoyens armés ne pourra se présenter à la barre, défilér dans la salle des séances ni se présenter à aucune autorité constituée. »

viennent mettre le comble à l'irritation populaire. Parmi toutes les mesures prises par la Législative dans cette période nous devons signaler particulièrement le décret du 25 juillet 1792 qui ordonne, sur la pétition de la section des Postes et la proposition de Thuriot, la permanence des sections. Ce décret revenait ainsi sur les dispositions du décret de 1790, mais il n'abrogeait point celles du décret de 1791 : de sorte que si les sections pouvaient rester réunies en permanence il ne leur était point permis pour cela de délibérer sur des objets autres que des objets d'intérêt municipal. Mais ceci était le droit. En fait, il était bien difficile d'empêcher les 48 sections de Paris de délibérer, de pétitionner sur les questions brûlantes qui étaient à l'ordre du jour et elles ne s'en firent pas faute au 10 août.

La journée du 10 août a été en effet précédée comme presque toutes les grandes journées de la Révolution d'une pétition des 48 sections de Paris (1). Cette pétition, si illégale qu'elle fût, était cependant destinée à couvrir, à légitimer en quelque sorte l'insurrection qui se préparait. Forts de la pétition des 48 sections qui avait comme l'apparence de représenter le vœu de Paris, les émeutiers en vinrent à l'action révolutionnaire. L'assemblée encore une fois

(1) L'Assemblée avait le 9 août cassé un arrêté de la section Mauconseil qui ne se bornait pas à demander la déchéance du roi, mais l'avait prononcée elle-même.

fut obligée de s'incliner devant les pétitionnaires qui avaient fait irruption dans sa salle, en suspendant le roi et en convoquant une Convention Nationale.

§ 3.

Convention.

Sous la Convention, l'action révolutionnaire se concentre contre l'Assemblée elle-même ; mais le caractère de cette action se transforme. Il ne s'agit plus comme sous la Constituante de combattre des dispositions constitutionnelles qui paraissent contraires à l'égalité politique ; il ne s'agit plus comme sous la Législative de faire tomber le trône. L'action révolutionnaire est inspirée par la haine du modérantisme et du parti politique qui l'incarne. Ce ne sont plus des principes dont on s'inquiète, ce sont des méthodes et des opinions. Les luttes prennent dès lors un caractère mesquin, les accusations contre les personnes se multiplient, l'esprit public devient ombrageux et cruel. Les pétitions politiques présentent donc deux traits principaux. En premier lieu elles sont animées d'une sorte de folie dénonciatrice, en second lieu elles sont dirigées spécialement contre des fractions de la Représentation nationale.

Comment expliquer cet esprit de délation qui souffle sous la Convention avec une violence tout à fait extraordinaire. On est à vrai dire déconcerté, quand on jette les yeux sur toutes les dénonciations de l'époque, qui souvent ne dédaignent pas de s'appuyer sur les faits les plus intimes de la vie privée. Nous ne cherchons point certes à énumérer toutes les causes d'un tel état de choses, mais il est intéressant de voir pourquoi le métier de dénonciateur perd à cette époque de son ancien caractère, comment certains citoyens songent à s'en faire un titre d'honneur. Cet état d'esprit ne s'est d'ailleurs point formé tout seul. Il a lui aussi ses théoriciens. Parmi eux il faut citer Robespierre ; d'une façon presque constante il s'efforce de montrer comment la liberté politique si difficilement acquise peut à tout moment sombrer sous les attaques sournoises de ses ennemis. Il met l'opinion dans un état de perpétuelle défiance, il convie les citoyens à défendre avec une vigilance active la cause du peuple, il les encourage à dénoncer, tous ceux qui, soit par leurs actes, soit par leurs paroles, veulent arrêter la Révolution ; il prêche en un mot que la liberté des individus, la liberté privée doit être sacrifiée à la liberté publique. « L'homme public, dit-il, qui fait ou approuve des lois contraires aux principes de justice et de morale qui sont la base de la société humaine, est un malhonnête homme, tout comme ceux qui font dans le privé des actions con-

traires au droit » (1). Ainsi c'est en assimilant les crimes ou délits politiques aux crimes ou délits de droit commun, c'est en affirmant que les premiers sont encore plus graves que les seconds qu'il arrive à justifier la théorie de la délation. De même qu'on doit dénoncer les criminels qui assassinent leurs semblables, de même on doit dénoncer les criminels qui assassinent la liberté publique qui est le patrimoine de tous (2).

(1) 4^e numéro du *Défenseur de la Constitution*, juin 1792 (Buche et Roux, tome XIV, p. 431 et suivantes).

(2) Dès le 30 novembre 1789, le rapporteur du comité des recherches à l'Assemblée générale des représentants de la commune s'exprimait ainsi : « Le second obstacle que nous avons rencontré dans nos travaux vient de cette mauvaise délicatesse, reste de nos anciennes mœurs qui fait qu'on rougit de déclarer ce que l'on sait, même lorsqu'il est question du salut de la Patrie. Et cette fausse pudeur, pourquoi faut-il que je l'avoue, nous l'avons trouvée jusque dans des hommes respectables que leurs fonctions semblent dévouer plus particulièrement au bien public. Qu'il soit permis de le dire, messieurs, il est temps de déposer ces préjugés qui ne conviennent qu'à des esclaves et sont indignes d'un peuple libre. Autrefois on abhorrait le personnage du délateur et l'on avait raison, car à quoi aboutissaient les délations, à faire connaître les actions très innocentes et quelquefois même vertueuses et à livrer le prétendu coupable ou au pouvoir arbitraire ou à une justice presque aussi redoutable aux gens de bien, partielle dans son instruction, cruelle dans ses moyens, secrète et impénétrable dans sa marche. Aujourd'hui tout est changé, ce ne sont plus des actes de vertu ou des démarches indifférentes qu'il s'agit de dénoncer, mais des complots funestes à la patrie, et le but des dénonciations quel est-il ? Ce n'est pas de perdre obscurément la personne dénoncée ou de compromettre son existence, mais de l'amener devant ses pairs pour y être examinée sur le champ, renvoyée si elle se trouve innocente, ou dans le cas contraire livrée à une justice humaine, publique, impartiale qui

Le second caractère des pétitions sous la Convention, c'est nous l'avons dit, de s'attaquer délibérément à la représentation nationale, c'est d'opérer un arbitrage entre les divers partis, entre les factions qui se disputent la suprématie dans l'Assemblée. Il faut bien dire que ces pétitions ne purent être couronnées de succès que le jour où la Convention donna au parti populaire le moyen de la combattre avec succès. Le décret des 1-5 avril 1793 décida en effet que l'inviolabilité des représentants ne serait plus un obstacle à ce que la Convention pût les décréter d'accusation sur de simples présomptions. C'était là de sa part ouvrir elle-même une brèche dans ses rangs. Les sections de Paris ne devaient pas tarder à utiliser un pareil décret (1).

C'est encore une pétition de la majorité des 48 sections de Paris qui servit de base à l'insurrection des 31 mai et 2 juin. C'est encore sous le couvert d'une

ne peut être terrible qu'aux malfaiteurs... Le silence en matière de délation est vertu sous le despotisme; c'est un crime, oui, c'en est un sous l'empire de la liberté (Buche et Roux, tome III, page 421).

(1) Décret 1-5 avril 1793. — Décret relatif aux membres de la Convention : « La Convention nationale considérant que le salut du peuple est la suprême loi, décrète que sans avoir égard à l'inviolabilité d'un représentant de la nation française, elle décrètera d'accusation celui ou ceux de ses membres contre lesquels il y aura de fortes présomptions de sa complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain, résultant de dénonciations ou de preuves écrites déposées au comité de défense générale, chargé des rapports relatifs aux décrets d'accusation à lancer par la Convention.

pétition que la foule armée imposa à la Convention l'arrestation de 22 Girondins. Les pétitionnaires n'en avaient été réduits à ce coup de force « que parce que « depuis deux jours, leurs mandataires se riaient de « leur calme et de leur inaction ». La pétition des 31 mai et 2 juin avaient été précédée d'une première pétition présentée le 16 avril au nom des 35 sections. Mais le terrain n'était pas encore préparé et la Convention l'avait improuvée comme calomnieuse. Dès cette époque certains Girondins avaient essayé d'arrêter la tempête qu'ils voyaient venir. Lasource, Gensonné s'étaient donné la peine de rappeler des principes élémentaires. « Un député, avait dit Lasource, est le représentant de la France entière ; il ne peut appartenir à Paris pas plus qu'à un autre département de le révoquer de sa fonction ; sinon qui vous a dit que mon département ne viendra pas dénoncer ceux qui m'ont dénoncé moi-même. Il y a plus, continue Lasource « supposons qu'un département vienne nous dire : si vous ne renvoyez pas tel ou tel membre, nous nous insurgerons aussi, nous résisterons à l'oppression, car nous croyons que ces membres trahissent la chose publique et perdent la Patrie. Ne serait-ce pas là le fédéralisme, la guerre civile et la dissolution de la République. » Aussi Lasource propose-t-il comme remède au malaise général l'épuration des députés au moyen d'une espèce de scrutin de liste national. Les Assemblées primaires de toute la France seraient

convoquées. Le président de chacune d'elles lirait la liste de tous les membres de la Convention et à chaque nom prononcé, il demanderait « le représentant dont je viens de prononcer le nom a-t-il ou non votre confiance? ». Par ce moyen on arriverait à avoir véritablement un vœu national, on saurait quels sont les membres qui auraient pour eux la majorité des Assemblées primaires, « et alors, concluait Lasource, quand il serait constaté que la majorité des Assemblées primaires veut conserver tel ou tel membre, alors il faudrait bien que les membres qui n'ont pas la confiance de la nation obéissent à la volonté générale (1) ». On éprouve une véritable stupéfaction à lire de pareils débats où le principe de la souveraineté nationale a besoin d'être rappelé avec autant de circonspection, où c'est à peine si l'on ose proclamer que Paris ne saurait commander à toute la France. Mais la majorité de la Convention au 31 mai comme au 10 août put répondre après avoir capitulé; « nous ne nous sommes pas laissé imposer de décision par la force. Qu'avons-nous fait? nous avons délibéré sur une pétition et nos décrets qui ont eu la chance de satisfaire le peuple de Paris sont l'expression de notre volonté ». Le droit de pétition est encore au 31 mai un voile de légalité, que la Convention saisit et dé-

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, tome XVI, pages 167 et 168-170 et 171.

ploie avec empressement pour masquer les violences qui lui sont faites.

Après le 31 mai, sous la Terreur, le rôle politique du droit de pétition s'amoindrit. La dictature du comité de Salut Public, sa grande autorité morale, les moyens puissants dont il dispose, tendent à rendre difficile toute entreprise contre les autorités constituées. D'autre part, des deux institutions dans le sein desquelles les pétitions sont toujours nées au cours de la Révolution ; l'une d'elles les sociétés populaires se trouvent peu à peu associées à l'action gouvernementale (1) ; l'autre, les sections de Paris, voient de nouveau leurs pouvoirs rentrer dans des limites plus normales. Le 9 septembre 1793, sur la proposition de Billaud-Varennés, la Convention décrète qu'il n'y aura désormais dans les sections de Paris que deux séances par semaine ; le dimanche et le jeudi. La permanence des sections est de nouveau supprimée. « A partir de ce moment, les assemblées de section perdent

(1) Le Comité du Salut public écrit le 23 brumaire an II aux « Sociétés populaires ». « Les fonctionnaires publics qui sont à la tête du gouvernement révolutionnaire ne peuvent connaître tous les hommes vertueux. Le Comité de Salut public charge les sociétés populaires de former des tableaux de listes civiques où seraient marquées d'une part tous les hommes égoïstes ou indifférents à la Révolution républicaine et d'autre part les hommes vertueux et patriotes. Le Comité espère que vous voudrez bien concourir à ses vues en lui procurant dans le plus court délai l'état nominatif des citoyens qui dans votre arrondissement paraissent le plus capable de servir utilement leur Patrie » (*Recueil des actes du comité de Salut public*, tome VIII, pages 392 à 394).

de leurs tendances révolutionnaires si l'on entend par là toutes tendances contraires à celle du gouvernement de parti, du gouvernement dictatorial qui régit alors la France » (1). Au commencement de l'année 1794 à l'occasion de la chute des Hébertistes quelques sections se proclamèrent en leur faveur, mais le mouvement qui ne fut même pas général est le seul que l'on puisse signaler jusqu'au 9 thermidor.

Après le 9 thermidor il semble que l'institution des sections et des sociétés populaires soit destinée à disparaître totalement. Le jour même du 9 thermidor, la Convention défend de convoquer les sections sans l'autorisation des comités de gouvernement et d'autre part elle ordonne la fermeture du Club des Jacobins ; mais peu à peu ce dernier se rouvre, la Convention décide que les Assemblées de section pourront avoir lieu une fois par décade tous les jours de décadi. Les pétitions retrouvent les terrains où elles ont l'habitude d'éclorre. Ce qui contribue encore, à leur développement, c'est la chute du gouvernement dictatorial, c'est la renaissance des luttes entre les factions. Mais avec la période thermidorienne leur caractère se modifie. Elles cessent d'avoir cette homogénéité de tendances qui faisait sous les périodes précédentes leur force matérielle et morale. Tous les partis, toutes

(1) *Les sections de Paris sous la Révolution française* (E. Mellié, p. 153).

les opinions se disputent maintenant la suprématie des sections. Celles-ci ne marchent plus avec ensemble pour une cause commune ; elles adressent à la Convention des vœux contradictoires et au cas échéant se combattent même les armes à la main. L'action révolutionnaire est dès lors obligée de faire appel à des moyens d'autant plus violents que son autorité morale est moins grande. C'est ainsi qu'au 12 germinal an III (1^{er} avril 1795), au 1^{er} prairial an III (20 mai 1795), la Convention est le théâtre de scènes d'une brutalité qu'elle n'a pas connues, ni au 10 août, ni au 31 mai : et pour dégager la salle des séances, pour retrouver la liberté de ses délibérations, c'est aux sections restées en dehors du mouvement qu'elle doit avoir recours.

Au 13 vendémiaire l'insurrection se dévoile dans toute sa nudité. On sait que la Constitution de l'an III devait être acceptée par le peuple avant d'entrer en application. La Convention avait également soumis à la ratification populaire le décret du 5 fructidor par lequel elle décidait que les 2/3 de ses membres feraient au moins partie du nouveau Corps Législatif. Ce décret fut accepté par la grande majorité de la France contrairement au vœu de la majorité des sections de Paris. Celles-ci devant la proclamation du vote de la France n'avaient donc qu'à s'incliner ; toute protestation, toute pétition était désormais inutile, la Convention ne pouvant plus revenir sur un décret que le

pays avait adopté. C'est pourquoi le mouvement du 13 vendémiaire apparaît comme une insurrection qui ne repose sur aucune base légitime. Certes Paris s'est prononcé contre le décret du 5 fructidor, mais il n'est plus possible cette fois de recourir au sophisme habituel qui consiste à dire que l'opinion de Paris est celle de la France. Cette journée royaliste est l'attentat le plus caractérisé de la Révolution à la souveraineté nationale.

Les troubles profonds qui avaient agité la Convention sur la fin de sa carrière la décidèrent à prendre deux mesures devant lesquelles elle avait jusqu'alors reculé. Le 11 fructidor an III (28 août 1795) elle édicta la dissolution de tous les clubs et sociétés populaires, le 17 vendémiaire an IV (9 octobre 1795) elle décréta que les Assemblées de sections n'auraient plus lieu à l'avenir, et que ceux qui les convoqueraient présideraient ou y rempliraient les fonctions de secrétaires seraient poursuivis et punis. Ces deux décrets marquent la fin du rôle politique du droit de pétition. Aux pétitions, aux insurrections populaires, vont succéder sous le Directoire les conspirations et les coups d'Etat des autorités constituées.

CHAPITRE II

ROLE JURIDICTIONNEL DU DROIT DE PÉTITION

Nous nous proposons de montrer au cours de ce chapitre dans quelle mesure le droit de pétition comble les lacunes des recours juridictionnels en matière administrative.

La Constituante après avoir proclamé le principe de la séparation des pouvoirs, viole aussitôt ce principe en réunissant dans les mêmes mains le contentieux et l'administration. Elle confère aux administrateurs des pouvoirs juridictionnels. Mais en réorganisant la juridiction administrative sur de nouvelles bases, parvient-elle à réformer les contentieux administratifs de manière à donner satisfaction à tous les intérêts privés ? Quelles sont en d'autres termes les matières où les particuliers disposent de véritables recours ; quelles sont celles où ils n'ont d'autres ressources que le droit de pétition ?

La législation révolutionnaire admet devant les

corps administratifs de véritables recours juridictionnels quand il s'agit d'actes de gestion. C'est ainsi que le contentieux des impôts directs, des travaux publics, de la voirie, des élections, des ventes nationales, des biens communaux, est jugé par les directoires de district ou de département selon des distinctions dans lesquelles nous ne pouvons entrer ici. Ces matières donnent lieu à de véritables recours ; le législateur les prévoit d'une façon formelle ; les particuliers, quand ils les intentent sont en droit d'obtenir le redressement de l'illégalité dont ils se plaignent.

En est-il de même, quand nous nous transportons sur le terrain des actes de Puissance publique. Nullement. Aujourd'hui, le recours pour excès de pouvoir permet aux citoyens qui se trouvent dans les conditions légales de recevabilité d'obtenir l'annulation d'un acte administratif, pour incompétence, vice de forme, violation de la loi ou détournement de pouvoir. Sous la Révolution rien de semblable (1). Sans doute les actes administratifs illégaux peuvent être annulés d'office par les autorités administratives supérieures (2). Mais les particuliers ne reçoivent point

(1) Il n'y a pas à distinguer entre les diverses périodes, quelle que soit l'organisation du pouvoir exécutif de 1789 à l'an VIII, ses attributions restant les mêmes à l'égard des actes administratifs » (Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, tome I, p. 187).

(2) *Constitution du 3-14 septembre 1791* (Titre III, chapitre IV, section 2, article 5 et suivants).

Art. 5. — « Le Roi a le droit d'annuler les actes des adminis-

de la loi le droit d'obtenir cette annulation ; il n'y a qu'au cas d'incompétence que la loi des 7 et 14 octobre 1790 semble admettre au profit des citoyens un véritable recours. Elle dit en effet que « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux ; elles seront portées au Roi chef de l'Administration générale, et dans le cas où l'on prétendrait que les ministres de sa Majesté auraient fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes seront adressées au Corps Législatif ». Il semble donc bien que le Roi ou

trateurs des départements contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aura adressés. Il peut, dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettent par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique les suspendre de leurs fonctions.

Art. 6. — Les administrateurs des départements ont de même le droit d'annuler les actes des sous-administrateurs des districts, contraires aux lois ou aux actes des administrations de département ou aux ordres que ces derniers leur auront donné ou transmis. Ils peuvent également dans le cas d'une désobéissance persévérante ou si ces derniers compromettent par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique les suspendre de leurs fonctions, à la charge d'en instruire le Roi qui pourra lever ou confirmer la suspension.

Art. 7. — Le Roi peut, lorsque les administrateurs des départements n'auront pas usé des pouvoirs qui leur sont délégués dans l'article ci-dessus, annuler directement les actes des sous-administrateurs et les suspendre dans les mêmes cas.

Art. 8. — Toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps Législatif. Celui-ci pourra, ou lever la suspension ou la confirmer ou même dissoudre l'administration coupable et s'il y a lieu renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation. »

le Corps Législatif saisis d'une plainte pour incompétence, sont tenus de statuer conformément à la loi. Mais ce recours ne saurait être étendu aux autres cas d'excès de pouvoir. Pour permettre cette extension il faudrait des textes et ils font défaut. Les citoyens en présence d'un acte administratif entaché de toute autre illégalité que l'incompétence n'ont donc d'autre ressource que l'exercice du droit de pétition. Ils adresseront au supérieur hiérarchique une pétition qui attirera son attention sur l'illégalité en question ; mais elle n'aura pas pour effet de l'en saisir. Ce dernier pourra ensuite se livrer à une enquête personnelle et annuler d'office l'acte administratif illégal mais ce n'est point comme juge d'un recours qu'il statuera. La pétition sera la cause réelle de la décision, elle n'en sera point la cause juridique.

Peut-être peut-on citer cependant des cas où les individus jouissent, à l'encontre d'actes administratifs, de véritables recours. Les articles 60 et 61 de la loi du 14 décembre 1789 s'expriment ainsi :

ART. 60. — « Si un citoyen croit être personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, il pourra exposer son sujet de plainte à l'administration ou au directoire du département qui y fera droit sur l'avis de l'administration de district qui sera chargée de vérifier les faits.

ART. 61. — « Tout citoyen actif pourra signer et

présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des délits d'administration dont il prétendrait qu'ils se seraient rendus coupables ; mais avant de porter sa dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directeur du département, qui après avoir pris l'avis de l'administration du district ou de son directoire, renverra la dénonciation s'il y a lieu devant les juges qui en devront connaître ».

Ainsi dans les cas précédents le législateur accorde aux particuliers un recours véritable, soit pour obtenir l'annulation ou la réformation d'un acte municipal qui les lèse personnellement, soit pour obtenir l'autorisation d'actionner les auteurs de cet acte devant les tribunaux répressifs, au cas où il s'agit de faits assez graves pour mériter d'être poursuivis par la voie criminelle. Mais en dehors de ces hypothèses, il faut s'en tenir au principe général que nous énoncions tout à l'heure. Certes, les actes administratifs illégaux peuvent être et doivent être même mis à néant par le supérieur hiérarchique ; mais les particuliers ne jouissent du droit de les faire tomber qu'au cas strict d'incompétence. Dans tous les autres cas d'excès de pouvoir, dans tous les cas en d'autres termes où il y a une violation de la loi, les citoyens n'ont à leur disposition aucun recours ; ils ne peuvent user que du droit de pétition.

On voit dès lors le rôle énorme que le droit de péti-

tion a pu jouer comme suppléant des recours contentieux en matière administrative. Il a contribué à défendre la cause de la légalité, et il peut revendiquer hautement sa place parmi les ancêtres du recours pour excès du pouvoir.

CONCLUSION

De l'étude que nous venons de faire, il nous semble qu'une idée se dégage tout d'abord : c'est que la législation du droit de pétition sous la Révolution est essentiellement une législation de circonstance. Si l'action du droit sur le fait est souvent inefficace, il en est tout différemment de l'action du fait sur le droit. On peut même dire que dans toute la période révolutionnaire le législateur ne voit le droit de pétition qu'à travers ses effets politiques, qu'à travers les abus dont il est la source. Il ne le réglemeute que pour apporter à son exercice les restrictions que les circonstances commandent.

Au début de la Révolution, quand règne l'inexpérience la plus générale, il n'y a pour ainsi dire pas de législation sur le droit de pétition. Ce n'est que lorsque la Constituante est frappée des excès de la liberté qu'elle se décide à édicter pour le droit de pétition des règles plus mesurées. Ses tentatives sont d'abord timides ; mais lorsqu'elle voit que le droit de pétition prend de jour en jour un développement plus anor-

mal, elle lui oppose des obstacles artificiels. Si Chapelier ne parvient pas à lui faire voter le refus du droit de pétition aux citoyens non actifs, par contre elle adopte le principe factice de la prohibition des pétitions collectives. Mais lorsque la Constitution de l'an III semble ouvrir pour le pays une ère de calme et d'ordre, lorsqu'elle semble inaugurer un régime politique normal, les principes sur lesquels reposait le droit de pétition subissent une transformation profonde. Sans doute la prohibition des pétitions collectives subsiste encore, mais elle est restreinte aux associations privées. Les corps administratifs, les autorités constituées, reçoivent la faculté d'adresser des pétitions, et cela, parce que le gouvernement a enfin ressaisi à leur égard les pouvoirs légitimes d'autorité et de surveillance qui sont la marque distinctive d'un véritable gouvernement.

Ainsi les circonstances avaient fait de la législation du droit de pétition une législation sévère, les circonstances la rendent plus douce. Le législateur peut se départir sous le Directoire des règles minutieuses et pointilleuses de la période précédente : il n'a plus rien à craindre en effet du droit de pétition dont il a tour à tour abattu les deux forteresses principales, les sociétés populaires et les sections de Paris.

La carrière semble dès lors ouverte à deux catégories de pétitions ; d'une part, aux pétitions des autorités constituées en lesquelles le législateur voit des

auxiliaires diligents et non plus des adversaires systématiques ; d'autre part et surtout à celles des particuliers. Le droit de pétition s'oriente donc sous le Directoire vers la défense des intérêts purement privés. Il sert à combler les lacunes des recours juridictionnels en matière administrative. Il dépouille en un mot sa physionomie révolutionnaire et se renferme désormais dans les bornes de la légalité.

Paris, le 16 avril 1909,

Vu par le président,

S. CHAVEGRIN

Vu, le Doyen

M. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
pour le Vice-Recteur *l'Inspecteur de l'Académie.*

COMBARIEU

BIBLIOGRAPHIE

Collections de textes.

Recueil général des anciennes lois françaises (Isambert).
Arrêts du Parlement de Paris.
Arrêts du Conseil d'Etat du Roi.
Collection Duvergier.
Bulletin des lois.
Collection Baudouin.
Collection du Louvre.

Documents parlementaires.

Procès-verbaux des Assemblées révolutionnaires.
Réimpression de l' « Ancien Moniteur ».
Archives parlementaires, 1^{re} série (Mavidal et Laurent).
Documents publiés par la Société d'Histoire de la Révolution.
Aulard, La Société des Jacobins, 1889-1897.
Chassin, Elections et cahiers de Paris, 1886-1889.
Chavaray, Assemblée électorale de Paris (2 septembre 1792-17 frimaire An II), 1905.
Sigismond Lacroix, Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution, 1^{re} et 2^e séries (25 juillet 1789, 10 août 1792).
Aulard, Recueil des Actes du comité de Salut public, 1889-1906.

Documents d'Archives.

Procès-verbaux du Comité des pétitions sous la Convention (Série A F. Secrétairerie d'Etat impériale, A F, II).

Fonds de la Bibliothèque Nationale.

Fonds Le²⁹, Le³⁷, Le³⁸, Le⁴³, Le⁴⁵ (Pétitions et adresses aux Assemblées révolutionnaires).

Journaux de la période révolutionnaire.

- « Les Révolutions de Paris ».
- « Les Révolutions de France ».
- « Le Patriote Français ».
- « La Chronique de Paris ».
- « L'âme du Peuple ».
- « Journal général de la Cour et de la Ville »
- « Les Actes des Apôtres ».
- « Le Mercure Universel ».
- « Le Courrier Universel ».
- « Le Publiciste Français ».

Ouvrages généraux.

- Aulard, Histoire politique de la Révolution française, 1901.
- Aulard, Etudes et leçons sur la Révolution française, 1893-1904.
- Aulard, Les orateurs de la Constituante, 1882.
- Aulard, Les orateurs de la Législative et de la Convention, 1885-1886.
- Buchez et Roux, Histoire parlementaire de la Révolution française.
- Esmein, Eléments de droit constitutionnel, 1906.
- Jouet, Les clubs. Leur histoire et leur rôle depuis 1789. 1891.
- Sigismond Lacroix, Le département de Paris et de la Seine pendant la Révolution, 1904.
- Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 1896.
- Laferrière, Origine et développement du recours pour excès de pouvoir (« Revue critique », tome 43. P. 303 et suiv.). 1876.
- Lucas de Pesloüan, Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et sous l'Empire, 1907.
- E. Mellié, Les sections de Paris pendant la Révolution française, 1898.
- Mortimer Ternaux, Histoire de la Terreur, 1862-1871.

Rossi, Cours de droit constitutionnel, 60^e leçon, 1867.

Taine, Les origines de la France contemporaine (la Révolution), 1878-1884.

Tocqueville, L'ancien régime et la Révolution, 1857.

M. Tourneux, Bibliographie de l'histoire de Paris sous la Révolution, 1894-1908.

Ouvrages spéciaux.

Courtet, Du droit de pétition aux Chambres, 1892.

Léon Joly, Idées générales sur le droit de pétition dans les Etats modernes, 1900.

Jean Perrier, Du droit de pétition aux Chambres, 1900.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Régime légal du droit de pétition.

Titre I. — Régime légal proprement dit.	13
Chapitre I. — Première période. — Formation de la législation relation relative au droit de pétition (5 mai 1789-10 et 18-22 mai 1791)	17
Chapitre II. — Deuxième période. — Période d'application de la loi des 10 et 18-22 mai 1791)	37
Section I. — Principes fondamentaux de la loi des 10 et 18-22 mai 1791	39
Section II. — Conséquences tirées des principes précédents par la loi des 10 et 18-22 mai 1791.	61
Section III. — Applications pratiques tirées de la loi par le législateur postérieurement au mois de mai 1791.	71
Chapitre III. — Troisième période (24 juin 1793-18 brumaire)	82
Section I. — Constitution de 1793.	82
Section II. — Constitution de l'An III.	86

TITRE II

PROCÉDURE

Section I. — Procédure des pétitions devant les assem- blées révolutionnaires	92
Section II. — Procédure des pétitions devant les auto- rités constituées autres que les Assemblées révolution- naires.	104

DEUXIÈME PARTIE

Rôle historique du droit de pétition.

Chapitre Premier. — Rôle politique du droit de pétition. .	109
Section I. — Rôle politique légal du droit de péti- tion	110
Section II. — Rôle politique de fait du droit de pétition.	120
Chapitre II. — Rôle juridictionnel du droit de pétition. .	147
CONCLUSION	153
BIBLIOGRAPHIE	157

